

LES
PROJETS DE RÉFORME
DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS
et le développement du Pacte

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 7 Décembre 1938

PAR

Georges LE BRUN

Jury :

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.

Suffragants } M. BASDEVANT, Professeur.
 } M. CASSIN, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, RUE SOUFFLOT, 13

1938

**LES PROJETS DE RÉFORME
DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
et le développement du Pacte**

LES
PROJETS DE RÉFORME
DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS
et le développement du Pacte

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 7 Décembre 1938

PAR

Georges LE BRUN

Jury :

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.

Suffragants } M. BASDEVANT, Professeur.
 } M. CASSIN, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, RUE SOUFFLOT, 13

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

INTRODUCTION

INTRODUCTION

« Le xx^e siècle sera le siècle classique de la guerre ». On put croire, naguère, que Nieztsche s'était trompé. Aujourd'hui que nous vivons sous une constante menace, cette prédiction prend une terrifiante actualité. Guerre en Espagne, guerre en Chine, et peut-être demain guerre en Europe Centrale : toutes les craintes sont justifiées, mais aussi toutes les déceptions. Après les années tragiques que l'humanité avait vécues de 1914 à 1918, on a voulu éviter le retour de semblables conflagrations. On a bâti la Société des Nations. Après vingt ans, celle-ci n'est plus qu'un fantôme. Un immense palais étage ses terrasses nues au bord du Léman. Il est plus le témoin d'un rêve que l'abri d'une institution vivante.

Et pourtant... Il n'est pas d'exemple que l'humanité ayant aperçu un idéal y ait si vite renoncé. Je ne sais ce qu'au sortir de notre crise il restera de la Société des Nations. Mais, dût-elle disparaître, son idée subsistera : les idées ne meurent pas. Un jour, hélas, sans doute sur des ruines ! on la verra se relever. Qu'on appelle l'institution qui naîtra Société des Nations, peu importe. Ce sera la même idée qui s'incarnera. Ayant étudié chaque organisme de la Société des Nations de Genève, ayant suivi son développement historique, ayant essayé de déceler les grands courants d'idée qui s'y sont rencontrés ou peut-être heurtés, il ne nous semble pas que, même dans les heures tragiques que vit le monde, nous ayons fait œuvre inutile. Les problèmes qui se sont posés se poseront encore. Il était important d'en recenser les essais de solution.

Nous avons étudié les projets de réforme de la Société des Nations, mais il ne nous a pas semblé possible de les détacher arbitrairement du développement du Pacte. Une déclaration de M. Mackensie King (Canada) (1) nous a guidé : « Ce que

(1) A. 1936 XVII, 29 sept. 1936.

les membres de la Société ont fait ou n'ont pas fait indique plus clairement que le texte du Pacte ce qu'ils feront ou ne feront pas. Ce qu'il faut maintenant, c'est déterminer à la lumière des faits eux-mêmes, la situation qui, au cours des seize années écoulées depuis les débuts de la Société des Nations, a été créée par des interprétations des textes et par les mesures qui ont été ou n'ont pas été adoptées lorsqu'il s'agissait de prendre une décision ». La jurisprudence de ses organes, les interprétations et les intentions des membres ont opéré une réforme quotidienne de la Société des Nations. C'est cette réforme quotidienne que, à côté des divers projets gouvernementaux, nous avons étudiée. Nous ne rapportons les projets de source privée que pour montrer les réactions de l'opinion, pour mieux expliquer certaines initiatives officielles, parfois pour indiquer une conception heureuse ou seulement originale. Nous n'avons pas prétendu en faire un tour complet : ces sources sont innombrables et en général peu intéressantes. Ces projets privés témoignent si souvent de candeur ou d'incompétence, on y juge si légèrement et surtout si abstraitement des questions internationales, que notre ouvrage n'en eût pas été très considérablement enrichi. Au surplus, nous croyons que toutes les conceptions ont eu l'occasion de s'exprimer officiellement à la Société des Nations.

L'étude à laquelle nous nous sommes livré est ardue. Elle nous fut pourtant grandement facilitée par des ouvrages généraux comme le *Commentaire* de M. Jean Ray. Quand nous errions à travers les innombrables procès-verbaux des Assemblées ou du Conseil, la route était déjà jalonnée. Elle l'était aussi par un grand nombre d'ouvrages spéciaux ou de thèses, qui depuis vingt ans ont porté sur les différents aspects de la Société des Nations et dont certains sont admirables. C'eût été manquer à un devoir que de ne pas signaler l'aide que nous y avons trouvée.

Après une très rapide étude historique de la Société des Nations, destinée uniquement à situer cette évolution et ces projets que nous allons étudier, nous analyserons, brièvement encore, les causes des crises de la Société des Nations. Cette analyse nous a semblé nécessaire pour juger des différentes solutions qu'on nous propose. Ensuite, nous aborderons le corps de notre sujet. Nous avons réparti les projets de réforme d'après les grands courants d'idées qui les inspirent. C'est

d'abord la lutte, constante depuis vingt ans, entre une conception institutionnelle de la Société ou une conception purement diplomatique. N'aurons-nous qu'une sorte de concert des Puissances, ou la Société des Nations s'élèvera-t-elle jusqu'à être l'institution qui exprime et cristallise, tout à la fois, l'interdépendance internationale ? C'est ensuite l'antinomie, constante aussi, entre les tendances hiérarchiques et les tendances démocratiques. Les grandes Puissances parviendront-elles à exercer leur suprématie dans la Société ? Sans ramener les idées que nous avons étudiées sous ce chef à un dénominateur si simple, c'est la question essentielle que nous voyons se poser à ce propos. Enfin, nous assisterons à la recherche de l'universalité, recherche dont un des moyens sera le régionalisme international, encore qu'il puisse en être la négation.

CHAPITRE PREMIER

ESQUISSE HISTORIQUE

DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

L'histoire de la Société des Nations s'inscrit entre trois grandes crises : la crise de mise en œuvre de 1921, la crise constitutionnelle de 1926, la crise générale qui commence dès 1930 pour la mener aux bords de la ruine. Entre temps, avec son apogée en 1924, la grande période euphorique de la Société.

La crise de 1920-21 est une crise de mise en œuvre. Dès la première Assemblée, nous voyons proposer un nombre considérable de modifications du Pacte. L'Assemblée de 1920 a la sagesse de les ajourner, mais en 1921, il semble que tout le Pacte soit remis en question. Et je ne parle pas seulement de propositions radicales de refonte du Pacte, comme celle de M. Alvarez (1). Ceci n'a pas grande portée. Mais c'est un nombre considérable d'articles dont on demande la modification. Ces demandes émanent en particulier des gouvernements scandinaves. Nous aurons le loisir de les étudier de près. Le gouvernement du Canada exprime le désir de voir supprimer l'article 10 du Pacte. L'Argentine voudrait voir supprimer toute condition d'admission. On s'explique cette poussée. Les Puissances secondaires et les Etats neutres n'avaient pas eu l'occasion de discuter le Pacte au moment de sa rédaction (2). Ils avaient parfois, tel le Canada, rencontré de vives oppositions auprès de leur Parlement pour le faire ratifier. Ces conceptions qu'ils n'ont pu mettre en avant lors de la rédaction, ils vont les présenter à la Société dès qu'elle sera constituée. Cette crise n'est donc pas très grave, et nous

(1) A. 1921, C. I, p. 114 sqq.

(2) Sur ce point cf. H. Rolin : « La révision du Pacte de la S.D.N. », R.D. I.L.C., 1921, p. 57-58.

verrons des problèmes qu'on croyait urgents, des questions qui semblaient brûlantes, perdre peu à peu de leur acuité dès qu'on mit vraiment en œuvre le Pacte. Pourtant, au moins devant l'opinion publique, ces discussions, les divergences qui se manifestent vont ébranler le Pacte. On sent qu'il ne trouve pas, même parmi les Etats Membres, un appui unanime. Ils n'offrent pas le front cohérent qui seul eût manifesté la force de la jeune institution. On voit se faire jour des oppositions de points de vue si radicales sur la nature même de la Société des Nations qu'on peut craindre pour son avenir. Au reste, l'opposition essentielle entre les partisans d'un simple concert diplomatique et les tenants d'une véritable Institution internationale, contient en germe, si j'ose dire, les principales crises de la Société.

Au surplus, on manie parfois assez mal un mécanisme dont les plus zélés promoteurs ne voient pas toujours bien les conditions de fonctionnement. C'est ainsi que les Résolutions du 4 octobre 1921 créent sur la portée même des obligations du Pacte, un état de trouble.

Pourtant la Société des Nations va connaître de beaux jours dans les années 1923 et 1924. Le projet de traité d'Assistance Mutuelle de 1923 tend à la renforcer sérieusement. La technique malheureusement n'en était pas excellente, et le Gouvernement britannique va le récuser. Le fait n'est pas grave. On va produire un Acte autrement plus précis et solide : le Protocole de Genève. Si un jour on a pu croire à l'avenir de la Société des Nations, c'est le jour où il fut voté. Hélas, un changement de gouvernement en Angleterre, et la réaction très générale de l'opinion publique britannique détruisent l'œuvre si bien amorcée. Le Protocole est rejeté.

C'est un véritable désarroi dans l'opinion européenne. Certains Etats ne trouvent plus dans les Institutions de Genève les garanties de sécurité dont ils éprouvent, à tort ou à raison, le besoin. On peut craindre, dès ce moment, un retour au système des Alliances, et la Petite Entente qui se cimente à cette époque, est-elle autre chose ? L'Angleterre, responsable de l'échec du Protocole, va proposer un système d'accords, dans le cadre de la Société, qui aura une grosse influence sur la Société : Locarno. Locarno ouvre la voie au régionalisme.

Mais si Locarno représente un renforcement notable de la sécurité en Europe, une crise va naître provoquée indirectement par lui : la crise constitutionnelle de 1926. L'Allemagne va

entrer à Genève, mais elle ne veut le faire, on se l'explique, qu'en tant que grande Puissance, c'est-à-dire avec l'assurance d'un siège permanent au Conseil. Malheureusement, d'autres Etats briguent cet honneur, l'Espagne, principal Etat neutre, la Pologne, principale Puissance d'Europe Centrale, le Brésil, qui prétend prendre en charge les intérêts de l'Amérique latine. Le Brésil va présenter une opposition irréductible à l'entrée de l'Allemagne, s'il n'obtient pas satisfaction. La situation est d'autant plus trouble que les Etats d'Amérique latine s'inquiètent des prétentions brésiliennes. Devant ces intransigeances conjuguées, l'Allemagne prétendant entrer seule au Conseil, la Société des Nations se trouve dans une impasse. Au 10 Mars 1926, on ne voit pas comment on pourra s'en dégager.

De cette crise, la Société va sortir affaiblie politiquement par le retrait du Brésil et de l'Espagne ; affaiblie moralement par le spectacle des dissensions et des intrigues qu'elle a donné ; mais plus gravement affaiblie peut-être au point de vue constitutionnel. On n'est sorti de l'impasse politique qu'en manquant à toutes les règles établies. « On vit l'Allemagne nommée Membre permanent du Conseil avant d'être Membre de la Société ; et, ce qui est autrement grave, on vit, à la suite des pressions exercées par les amours-propres nationaux, l'Assemblée contrainte d'adopter *sans débat* une mesure d'une exceptionnelle gravité : l'augmentation du nombre des membres non permanents du Conseil » (3).

Les témoins clairvoyants se sont dès cette époque, rendu compte de la gravité de cette crise. A l'Assemblée, de nombreuses protestations de délégués en témoignent, et, commentant cette crise, M. Georges Scelle écrivait ces paroles sévères : « Crise de croissance, a-t-on dit. C'est une appréciation optimiste. Si l'on tient absolument à employer une métaphore d'ordre physiologique, il faut une expression plus vigoureuse : trouble organique, morbidité. La crise par laquelle ce trouble s'est traduit est l'indice d'une faiblesse constitutive. Les causes qui l'ont engendrée n'ont pas disparu par cela seul qu'on a trouvé le moyen de la conjurer momentanément. Elles détermineront de nouvelles crises tant que l'organisme n'aura pas retrouvé ou trouvé son équilibre vital » (4).

De fait, la Société des Nations devait mal s'en relever. Orga-

(3) Jean Ray : *Commentaire*, p 17.

(4) Georges Scelle : *Une crise de la Société des Nations*, Paris, 1927, p. 6.

niquement et extérieurement, elle ne rencontre plus guère que des échecs. La Conférence du Désarmement achève de désespérer ses partisans, tandis que la prétendue mise en harmonie du Covenant avec le Pacte de Paris suscite des discussions qui ébranlent un peu plus son édifice. A l'extérieur, vont venir de grands échecs politiques : conflit sino-japonais, différends sud-américains. La Société est mûre pour sa grande crise.

La grande crise, l'Affaire Italo-Ethiopienne va la provoquer. Sans doute, auparavant, lors du plébiscite de la Sarre, avait-on eu l'illusoire impression de la solidité des organismes genevois. Mais voici la guerre italo-éthiopienne. L'Italie attaque, contrairement aux stipulations du Pacte, un autre Etat Membre : l'Ethiopie. On va déclencher les sanctions. Nous n'avons pas à savoir ici si c'était conforme à l'opportunité politique. Un fait seul importe : les sanctions ont été décrétées contre un Etat, elles ont échoué et sans protéger la victime elles ont éloigné l'agresseur de la Société (5).

Un esprit prophétique avait déclaré en 1930 : « Parler du nombre des cas où se présentera la probabilité des sanctions, c'est avoir une vue purement théorique du fonctionnement du Pacte... Cette conception repose sur l'idée qu'il y aura dans l'avenir un grand nombre de guerres, dont certaines éclateront avant que les délais se soient écoulés et constitueront, par conséquent, à la fois une violation du Pacte de la Société et du Pacte de Paris... A notre avis, si on envisage les réalités à venir, la Société des Nations n'aura à s'occuper que d'une seule guerre... Ou bien elle triomphera, ou bien il faudra bâtir un nouveau Pacte » (6). L'échec des sanctions allait amener une véritable démission de la Société. Sans doute peut-on dire que seules les sanctions économiques ont été mises en œuvre et que les sanctions militaires sont nécessaires pour arrêter l'agresseur. Sans doute aussi peut-on objecter que certains Etats ont mal appliqué les sanctions, surtout on n'a pas voulu appliquer l'embargo sur le pétrole qui seul eût arrêté l'Italie... Un fait demeure : l'échec des sanctions a ruiné la Société des Nations.

Elle ne devait plus réagir, ni devant le coup d'Etat Rhénan

(5) De toute façon d'ailleurs l'Italie devait quitter la Société. N'oublions pas la décision du Grand Conseil fasciste du 5 décembre 1933. Il ne faut pas oublier que pour un tempérament révolutionnaire comme celui de M. Mussolini « c'est le *statu quo* » représenté en l'occurrence par la Société des Nations « qui est agressif ».

(6) A. 1930, C. I, p. 46.

du 7 mars 1936, ni devant l'invasion de la Chine par le Japon, ni devant les interventions espagnoles, ni devant la suppression de l'Autriche par l'Allemagne... Du 7 Mars 1936 au 11 Mars 1938 s'est déroulée une des plus tristes périodes de l'histoire.

Une certaine crise de désaffection de la Société des Nations l'avait précédée, succédant immédiatement à l'échec des sanctions. Cette crise s'était manifestée par des propositions de retrait un peu dans tous les pays (7). Avril et Mai 1936 présentèrent de ce point de vue les plus grands risques de voir se dissocier la S.D.N. Sur ces entrefaites eut lieu, en juin-juillet, à la demande de l'Argentine, une Assemblée, tandis que le Chili proposait au Conseil la réforme immédiate et totale de la Société des Nations.

L'idée étant dangereuse. Dans le contexte actuel, que peut donner une refonte de la Société des Nations ? Comment organiser la collaboration dans ce chaos ? Le monde n'a plus le minimum de cohésion nécessaire pour supporter une institution internationale. Ne risquait-on pas d'achever la ruine de l'institution existante sans rien produire à la pace ? Heureusement d'autres gouvernements reprirent la question pour la ramener à de justes proportions, tel le gouvernement français, dont le Ministre des Affaires Etrangères mit en avant des propositions d'adaptation aux circonstances et à l'expérience extrêmement sages. Ce n'est pas que, même ramenée à ces proportions, l'idée de réforme n'ait présenté des dangers. On allait agiter

(7) Sans compter le retrait de petits Etats américains, retraits qui n'ont pas grande signification, ni le triple départ des Etats révolutionnaires, Allemagne, Italie et Japon, il faut signaler dans l'opinion et dans les parlements de nombreuses propositions d'abandon de la Société. En avril 1936, un discours retentissant de M. Sarraut laissait entendre que la France pourrait se retirer. Attitude qu'une partie de la presse française fait sienne. Cf. Editorial du *Temps* le 17 avril 1936, et les articles de M. Wladimir d'Ormesson à cette époque dans le *Figaro* et dans le *Temps*. Notons qu'au grand débat à la Chambre le 24 juin 1936 le nom de la S.D.N. est à peine prononcé. A la deuxième chambre du parlement suédois, un projet de retrait de la S.D.N. obtient un certain succès en février 1936. Un autre débat s'ouvre sur la même question le 17 mai 1936 commenté diversement par la presse : cf. *Svenska Dagbladet*, *Dagens Nyheter*, *Social Demokraten*, *Goteborgs Handels och Sjöfartstidning*, 27 mai 1936 (cf. même journal le 22 avril 1936) ; En Finlande, la presse adopte cette position assez fréquemment : Helsingui Sanomat 4 mai 1936 (progressif) *Vosi Suomi*, 4 mai 1936 (coalition nationale) *Svnta* (Mouvement National Populaire) 5 mai 1936 ; Nouvelle Zélande : *the Dominion* 12 novembre 1936 ; République Dominicaine : *Listu Diaro*, 1^{er} mai 1936 ; Chine : *Kuo Wen Chow Pao*, de Shang Hai, 9 octobre 1936, *Ta Kung Pao* (Tien Tsin), 10 avril 1936 ; Aux Indes, on enregistre une résolution pour un retrait de la S.D.N., cf. *Statesman*, de Calcutta, 17 mai 1936. *Indian Express*, Madras, 15 février 1936 ; Mexique : *El Universal*, de Mexico, 18 avril 1936.

beaucoup d'idées pour révéler surtout l'éternel antagonisme entre la conception diplomatique et la conception institutionnelle de la Société des Nations.

Pourtant le mouvement réformateur a eu un heureux effet. Il a empêché les sécessions et calmé les inquiétudes. Il a permis aux Etats membres de se ressaisir et de comprendre, je parle au moins pour certains d'entre eux, qu'il fallait attendre que passe l'orage, et tâcher de conserver cette Société des Nations, fruit de vingt ans d'efforts, pour le jour où, de nouveau, la coopération internationale sera possible.

Sans doute la réforme sera-t-elle un échec. On ne peut pas concilier des positions aussi antagonistes que celles révélées par les consultations gouvernementales ou les discussions du Comité constitué par la XVII^e Assemblée pour la mise en œuvre des principes du Pacte. Le seul résultat tangible sera sans doute la disjonction du Pacte et des Traités de Paix, point assez secondaire. Quelques améliorations techniques s'imposeraient, telle que l'adoption du bris de veto dans le cas de l'article 11... On est à peu près unanime sur sa nécessité. Mais ce qu'il faut, et les travaux du Comité des Vingt-Huit sont à ce point rassurants, c'est qu'on n'aille pas, à discuter une réforme impossible, ruiner une institution dont, surtout, on n'a pas su se servir. Nous avons brièvement recensé les crises de la Société des Nations et ses échecs, tâchons maintenant d'en déceler les causes.

CHAPITRE II

CAUSES DE L'ÉCHEC DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

L'histoire de la Société des Nations, nous venons de le voir, se ramène à une succession de crises avec quelques intervalles d'euphorie, pour aboutir à un échec. De ces crises, de cet échec, quelles sont les causes ? On éprouve une certaine gêne à aborder ce sujet, tant les accusations les plus diverses, les plus malveillantes, les moins réfléchies et les moins fondées pèsent sur la S.D.N. Même lorsque nous apporterons des critiques, nous ne voudrions jamais qu'elles puissent passer pour un réquisitoire. Nous savons trop ce qu'est la Société des Nations, ce qu'elle fut, ce qu'elle eût dû et pu être sans la veulerie des uns et la malice des autres.

Pourtant, pour étudier sérieusement les projets de réforme de la Société des Nations, il faut bien observer ses déficiences. Il faut voir les défauts auxquels on devrait parer. Surtout, si on ne veut pas se lancer dans la réforme comme dans une aventure, il faut savoir si cette Société des Nations a vraiment besoin d'être réformée, ou si plutôt on ne doit pas imputer son échec aux circonstances extérieures, à l'évolution politique, au mauvais vouloir des Puissances. Si la Société des Nations a échoué, n'est-ce pas qu'on n'a pas voulu ou qu'on n'a su la mettre en œuvre ? Autant de questions à examiner.

§ 1. — Défauts de la Société des Nations qui ont pu contribuer à son échec

Le Pacte n'est certainement pas parfait. Ses imperfections de rédaction sont certaines. Il est un compromis entre les aspi-

rations très diverses des principales Puissances alliées et associées de la Grande Guerre, et ce fait a contribué à l'imprécision de ses stipulations. Il comporte deux versions officielles qui parfois diffèrent notablement. Promues par des politiciens, et qui plus est, des politiciens Anglo-Saxons, plus que par des juristes, ses dispositions se raccordent mal. Il est difficile de connaître la liaison exacte entre certains articles, par exemple les articles 12 à 17. Alors que son système répressif repose sur la notion d'agression, le Covenant n'en donne aucune définition (1).

On comprend dès lors le point de vue d'un auteur comme M. Kelsen lorsqu'il en demande une revision juridico-technique (2). Il y a dans la rédaction de cet instrument quelque chose de hâtif et d'imprécis. Il semble parfois que des principes juridiques différents s'y chevauchent, source naturelle de confusion (3).

Ce n'est pas que nous fassions nôtres tous les reproches qu'on adresse à la Société sous cet angle. Certains sont absurdes. Ainsi, lorsqu'on lui reproche d'être un instrument trop achevé (4). L'inachèvement est au contraire un de ses caractères distinctifs. Le Pacte énonce simplement des règles très générales, sur quoi bâtir une jurisprudence, et laisse à l'expérience quotidienne tout le champ libre désirable. Il arrive aussi qu'on présente, comme une cause générale de l'échec de la Société des Nations, une déficience de détail qui a pu tout au plus provoquer l'une ou l'autre de ses crises.

Pourtant telle qu'elle est constituée, la Société des Nations comporte de grandes causes de faiblesse. Mais elles ne tiennent pas précisément à tel ou tel article du Pacte. Dans un organisme en bon état de fonctionnement, la jurisprudence arrive toujours à redresser ce qu'une règle particulière peut avoir de défectueux. Les causes d'échec inhérentes à la Société sont d'un ordre plus large. D'une certaine manière, M. Mussolini lui reprochant d'être trop universaliste et trop « Parlementaristica »,

(1) Cf. sur ce point Georges Scelle : « Aggression et légitime défense ». *Esprit International*, 1936, p. 378.

(2) Cf. Kelsen : « Contribution à l'étude de la révision juridico-technique du Pacte de la Société des Nations ». *R.G.D.I.P.*, 1937-1938.

(3) Cf. L. Kopelmanas : « The problem of aggression and the prevention of war ». *American journal of International Law*, 1937, pp. 244-257.

(4) Grief formulé par M. Antonesco : « Le fondement de la Société des Nations et la crise de cet organisme ». *Revue Internationale Française de Droit des Gens*, 1936, pp. 252-253.

n'a pas absolument tort. Non point d'ailleurs qu'on puisse adhérer à l'esprit dans lequel il formule ces griefs. Un certain démocratisme qui n'a rien à voir avec la démocratie a lourdement pesé sur le développement de l'Institution. « Prurit des distinctions honorifiques » que signale M. Georges Scelle, multiplicité des Commissions, des Comités et des Sous-Comités qui l'enlisent dans la lenteur. L'Affaire Ethopienne en a donné un éclatant exemple. Une tendance à se griser de mots, à ne pas sérier les questions, à adopter des trop larges objectifs. N'est-ce point une des causes d'échec de la Conférence du Désarmement, aussi bien que de la Conférence économique de Londres ? C'est quelque chose de plus profond même que cette espèce de parlementarisme, au mauvais sens du terme. La Société s'est trouvée compromise avec la démocratie au moment même où celle-ci était le plus menacée. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Ce démocratisme a pris une autre forme : le jacobinisme international. M. Jean Lacroix a dit à la Semaine Sociale de Versailles que « le monde est désaxé toutes les fois que l'universalisme français n'est plus assez réaliste ». Il s'est produit une sorte d'extension du jacobinisme français sur le plan international (5). Comme en France l'Etat et l'individu se dressent face à face, dans la S.D.N. se dressent face à face, eux aussi, l'Etat et l'Institution internationale, sans aucun organisme intermédiaire. Il en est résulté une inadaptation à la complexité même du milieu international. On a ignoré le supra-national qu'il s'agissait pourtant d'organiser. Comme l'écrit M. Georges Scelle : « la Constitution indifférenciée, irréaliste et par conséquent alourdie de la Société des Nations est pour beaucoup dans la lenteur et l'inefficacité de ses procédures. Elle reste inadaptée aux diversités infinies de la vie internationale (6).

Démocratisme encore la manie de se référer à l'opinion publique, de ne compter que sur elle. C'est une idée bien Anglo-Saxonne. On a inventé de nos jours un nouveau « bon sauvage », c'est « l'homme de la rue ». Je ne nie pas ses qua-

(5) Sans doute pour les Anglo-Saxons le phénomène n'était-il pas exactement le même. S'ils n'ont voulu voir eux aussi que l'Etat et la Société des Nations, sans s'adapter à la complexité du milieu international, c'est qu'ils n'avaient de la S.D.N. qu'une conception toute diplomatique. Au fond ils n'ont vu que l'Etat. Cette disposition a concouru avec la disposition française pour empêcher l'organisation des corps intermédiaires nécessaires entre l'Institution centrale internationale et les Etats.

(6) Georges Scelle : « Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes ». *Esprit International*, 1934, p. 177.

lités inhérentes de bons sens, mais il est singulièrement facile à égarer, surtout dans les questions internationales dont il ignore tout et où les parties se jouent dans un domaine trop éloigné de ses pensées habituelles. Il n'est que de voir comme en Allemagne et en Italie on égare l'opinion publique pour savoir qu'il ne faut pas trop compter sur elle. Cette espèce de rousseauisme a beaucoup nui à la Société des Nations.

§ 2. — Causes d'échec extérieures à la Société des Nations

A) LA DIMINUTION DU FAIT SOCIAL INTERNATIONAL

Ainsi, un certain démocratisme, qui, encore une fois n'a rien à voir avec la démocratie, a lourdement pesé sur l'Institution genevoise. Ce n'est pas qu'il faille trop s'y attarder. Sans doute lui a-t-il nui, mais ce n'est pas la vraie cause de l'échec. Elle est ailleurs, dans le développement politique des vingt dernières années et dans l'absence de volonté, quand ce n'est pas la mauvaise volonté des Puissances. Quand un Etat est peuplé à peu près exclusivement de lâches ou de bandits, il serait puéril de rendre sa Constitution responsable de son anarchie, même si sur certains points elle est défectueuse.

La Société des Nations a surtout été ruinée par le mauvais vouloir des Etats. Au surplus, elle s'est trouvée en présence d'une évolution que ses promoteurs n'avaient pas su pressentir : « la chute catastrophique du fait social international » (7). Si on songe que les Institutions de Genève n'ont point d'autre but que d'organiser et d'exprimer ce fait social, on comprendra l'influence que ce facteur a pu avoir sur leur abaissement. Tout au long du XIX^e siècle (ce XIX^e siècle qui se continue jusqu'en 1914) on avait vu progresser l'interdépendance internationale. On a cru que cette progression allait continuer, sans apercevoir les prémices d'une évolution inverse. M. André Siegfried a fort bien analysé ce fait dans la plupart de ses récents ouvrages. Hélas ! la désagrégation universelle allait bientôt se manifester, en particulier dans le domaine économique. « Une cause dominante, écrit M. Mihaïl Manoïlesco, fournit l'explication, non pas pour toutes, mais pour une bonne partie des manifestations

(7) Georges Scelle : « Essai sur la crise de la Société des Nations ». *Esprit International*, 1934, p. 165.

de notre époque : Cette cause c'est la transformation de la structure de l'Economie mondiale, caractérisée avant tout par la décentralisation industrielle de l'humanité » (8). Les Etats agricoles que la Guerre avait enfermés entre leurs frontières se sont équipés industriellement. La Guerre finie, ils ont voulu protéger leurs jeunes entreprises, d'autant plus qu'ils avaient compris quelle hypothèque, tout au long du XIX^e siècle, les pays industriels avaient fait peser sur eux. C'est la première phase d'un événement qui avec le développement des idéologies totalitaires allait s'accroître, chaque Etat se mettant comme en faculté de soutenir un siège. Ce phénomène économique s'est doublé d'un phénomène financier que M. Gaëtan Pirou analyse dans son livre sur la Crise du Capitalisme (9) : Peu à peu chaque Etat est devenu une entité économique strictement close, et comme une « monade sans fenêtre ». Nous en sommes même à ce point que « tout commerce extérieur devient de la politique extérieure ».

La Société des Nations n'a donc pas trouvé le phénomène économique sur quoi s'appuyer (Combien l'affirmation libérale de son article 23 paraît désuète !) Les Etats n'ont pas trouvé en elle d'intérêt économique. Sur ce terrain, elle était inadaptée. Mais malheureusement le resserrement économique n'est qu'un des éléments de la diminution du fait social international. Plus grave encore l'apparition et le développement des nationalismes contemporains.

Les parties adverses, dans la guerre de 1914-1918 avaient tout jeté dans la balance pour assurer le succès de leurs armes : les idées, les principes moraux et spirituels. Elles n'ont pas fait que de les compromettre. Les idées ont une vie propre que les hommes contrôlent mal. C'est un peu comme ces microbes que l'on injecte pour un vaccin et qui, sous l'influence de causes physiques mal déterminées encore, se transmutent pour provoquer d'autres maladies. Les Alliés avaient déclaré faire la guerre pour la libération des Nationalités opprimées, l'argument étant bon pour affaiblir et même dissocier l'adversaire, mais une fois lancé sur l'aire politique, le principe des Nationalités allait se montrer virulent. D'abord on oubliait trop que cette sorte de principe n'a pas de valeur absolue et qu'en Europe Centrale son application était impossible. Surtout par une

(8) Mihaïl Manoïlesco : *Le Siècle du Corporatisme*, Paris, Alcan, 1934, p. 28.

(9) Gaëtan Pirou : *La Crise du Capitalisme*, Paris, Sirey, 1934, p. 108.

transmutation analogue à celle que nous avons signalée, il allait aboutir à l'éclosion des hypernationalismes contemporains. Les patriotismes exaltés par quatre ans de guerre, avaient préparé un excellent terrain pour la propagation de ces doctrines. Et ces nationalismes allaient devenir totalitaires, même dans les pays qui ne revendiquent pas ce titre, d'ailleurs peu glorieux. Ils allaient pénétrer dans tous les domaines. Au moment précis où on prétendait développer la coopération intellectuelle, de tristes docteurs s'acharnaient à enfermer les esprits eux-mêmes dans les frontières (10). Mais surtout dans quelques pays, ce nationalisme allait prendre une forme aiguë, mystique. Il allait obscurcir tout autre sentiment, être à lui seul une *Welstangschauung*. L'Etat et la race sont désormais une fin. Cette doctrine engendre, comme un corollaire immédiat le mépris de la parole donnée, et sans le respect de la parole, avec ou sans la Société des Nations, il n'est pas de vie internationale possible. Désormais, en Europe même, trois Etats se lancent dans des aventures solitaires, la Russie communiste, l'Allemagne naziste, l'Italie fasciste. L'attitude de ces Etats rend toute collaboration internationale impossible.

Elle rend impossible l'idée même de Société des Nations, et d'un autre point de vue. La régression du fait social international se manifeste d'une façon plus décisive. C'est la coupure idéologique des continents de la race blanche. Or, M. Georges Scelle l'a remarqué, une certaine unité idéologique est nécessaire pour permettre une institution internationale (11). Cette base idéologique on a cru en 1919 que la démocratie la fournirait. La démocratie est à peu près partout en régression. Il est facile de compter en Europe les pays démocratiques : la France, l'Angleterre, les Pays Scandinaves, la Tchécoslovaquie, la Hollande, la Belgique et la Suisse : nous en avons vite fait le tour. Les autres vivent sous un régime de dictature officielle ou officieuse. C'était d'ailleurs céder à une illusion de croire que

(10) O très vieille Europe ! écrit Daniel Halevy, enfants nous la touchions encore. La guerre, les fanatismes démocratiques, les tristesses du machinisme, les bassesses du règne des banques et de la presse associées furent lentes à produire leurs effets moraux. Aux environs de 1880, le nationalisme n'avait envahi ni l'art, ni la pensée, et la conversation allait librement de peuple à peuple. L'habitude des haines n'était pas encore prise. Nos jeunes wagnériens maintenaient avec ardeur malgré les sifflets au concert et les émeutes dans la rue, une fraternité de culture entre l'Allemagne et la France ». Daniel Halevy : *Charles Peguy et les Cahiers de la Quinzaine*, pp. 92-93.

(11) Georges Scelle : « La Réforme du Pacte ». R.D.I., 1937, p. 492-493.

la démocratie avait en Europe des racines profondes. L'Italie, comme le remarque Hermann de Keyserling a toujours été le royaume du Condottière, et la dictature de Giolitti pour avoir été voilée, n'en fut pas moins effective. Comme il fallait peu connaître l'Allemagne et la Russie pour imaginer qu'elles seraient durablement démocratiques !

Ce fut un tort de lier le destin de la Société d'une manière si précise à la démocratie en tant que forme de gouvernement. On l'a grandement compromise. Je crois que la base idéologique de la Société des Nations devra toujours être cherchée dans un principe plus général, dans un principe moral, et non dans une forme de gouvernement qu'on ne peut imposer à des peuples dont ce n'est pas la vocation. Pourtant, si en 1919, croire à la valeur universelle du régime démocratique parlementaire était une illusion, il existait un principe moral commun, dont on pouvait tirer la base idéologique de la Société des Nations : c'est le principe moral de la démocratie, le primat de la personne. C'est le principe même de la démocratie. Mais je ne crois pas que son observation soit obligatoirement liée à l'adoption de tel ou tel régime politique, de telle ou telle institution.

Aujourd'hui cette base idéologique fait défaut, et partant l'universalité de la Société des Nations est impossible. « On ne peut associer que des peuples qui souscrivent à une même moralité » (12). On ne dira jamais assez combien la recherche d'une illusoire universalité a pesé sur le destin de la Société. Que de fois on a proposé de l'amputer sous ce seul prétexte ! Son échec n'a en rien prouvé son inviabilité, il a simplement montré que dans le contexte actuel elle ne saurait être universelle. Mais ici nous rejoignons un des derniers facteurs de la régression du fait social international : l'effacement contemporain de l'Europe.

Le fait social international tel qu'il s'est révélé au XIX^e Siècle, n'était-ce pas la suprématie de l'Europe ? Elle imposait sa forme au monde. De toute part aujourd'hui l'hégémonie européenne est battue en brèche. Nous ne retracerons pas, après M. André Siegfried, les formes de cet effacement. Prenons-le simplement comme une des manifestations essentielles du repliement des Etats et des parties du monde sur soi-même. Mais la Société des Nations est essentiellement européenne. L'Europe domine

(12) Cf. Rowan-Robinson : *Sanctions begone !* Londres, 1936, p. 127.

nettement au Conseil. Dès lors, elle a subi le contre-coup de son effacement. Au reste le refus des Etats Unis d'adhérer au Covenant, fait politique qui a peut-être déterminé la ruine de la Société, n'est-il pas un signe de cet affranchissement à l'égard de l'Europe, dont depuis un siècle la doctrine de Monroe était l'expression politico-juridique ?

Ici intervient une certaine responsabilité des dirigeants de la Société des Nations : puisque cet universalisme indifférencié et jacobin était inviable, ne fallait-il pas s'adapter, organiser une Société limitée dans ses adhésions, dont la mise en œuvre ne supposerait pas l'universalité. Simple adaptation à un état de fait, au surplus. On a préféré mendier l'universalité, et nous savons jusqu'où, lors des récents projets de réforme, certains Gouvernements ont prétendu entraîner la Société des Nations ! C'est qu'en effet, si ces défauts ont pu nuire à son développement et à son efficacité, si l'évolution politique générale lui a été contraire, la principale cause de l'échec de la S. D. N c'est qu'on n'a pas su ou pas voulu la faire fonctionner effectivement, c'est, en un mot, qu'on n'a pas su s'en servir.

B) CAUSE PRINCIPALE DE L'ÉCHEC : ON N'A PAS SU METTRE EN ŒUVRE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

La Société des Nations était une institution entièrement neuve. Elle exigeait que ses membres adoptassent un esprit nouveau. Il eût fallu tout un esprit pour la soutenir. On a parlé de « l'esprit de Genève ». Cet esprit n'était qu'un fantôme. Les Puissances ont apporté leurs vieux réflexes, les peuples se sont égarés dans les voies négatives d'un pacifisme diffluent. Voici la véritable cause de l'échec de Genève, et ceux qui en accusent le mécanisme du Pacte me font penser aux enfants qui détruisent le jouet dont ils n'ont pas su se servir. Il fallait non seulement une bonne volonté qui trop souvent a fait défaut, mais encore une volonté pacifique. La raison « pour laquelle la Société des Nations, écrit M. Osusky, n'a pas réussi... c'est que depuis sa fondation, ses membres n'ont pas fait le nécessaire pour lui donner une âme. On a créé une institution mais on n'a rien fait pour qu'elle devienne une véritable institution. Bien au contraire ! » (13).

(13) St. Osusky : « La Réforme de la Société des Nations ». *Esprit International*, 1936, p. 323.

Et d'abord les meilleurs adeptes de son idéal, ceux qui auraient dû le soutenir, se sont égarés dans les voies d'un pacifisme sentimental. Ils n'ont pas compris la paix, ils ont trop cru qu'elle n'était rien autre que la non-belligérance. C'est ainsi que leur bonne volonté n'a pas su être une volonté. La paix c'est beaucoup plus que l'absence de guerre, et cette absence de guerre n'en est qu'un corollaire, qu'un résultat. *Pax omnium rerum tranquillitas ordinis*, écrivait l'évêque d'Hippone. La paix c'est la tranquillité de l'ordre. Ce qui importe avant tout, c'est de créer un ordre international, d'où découlera la paix. Mais cet ordre ne peut reposer que sur la justice. Le grand tort de ces opinions pacifistes, un peu dans tous les pays, a été de faire porter leur action beaucoup plus sur l'abolition de la guerre que sur la réalisation de la justice. On est d'ailleurs tombé dans toutes les illusions, l'opinion pacifiste a vu « dans la Société des Nations une sorte d'institution céleste qui pourrait disposer des solutions sans le concours des gouvernements et des peuples » (14). Cette position fréquente dans l'opinion britannique a influé jusque sur le Gouvernement Anglais. « La Grande Bretagne s'est trompée pendant de longues années en croyant que la Société des Nations était en soi et indépendamment des forces de ses membres un moyen efficace d'assurer la paix » (15). On a cru aussi trop facile cette construction de la paix, on a cru qu'elle pouvait être « obtenue au rabais », que quelques pactes et quelques textes y suffiraient. Dangereuse illusion !

Ce pacifisme a mené la société vers une piste fausse : celle du désarmement. On a trop cru que le désarmement était un moyen d'assurer la paix, ce qu'il est, mais seulement parmi d'autres moyens. On en a fait le moyen unique, d'où la paix devait découler automatiquement. Le résultat, nous le connaissons aujourd'hui où les nations les plus pacifiques doivent réarmer en toute hâte. L'esprit belliqueux d'un seul peut ôter toute valeur à l'effort de désarmement. « Les plus grands insuccès de la Société des Nations, écrit sir Alfred Zimmern, et ceux qui ont eu le plus de retentissement sont dus à l'effort qui a été fait en vue d'arriver à une politique commune du désarmement, alors que les conditions politiques d'une telle politique n'existaient pas et qu'il n'était pas au pouvoir des hommes d'Etat les

(14) Emile Giraud : « La Réforme de la Société des Nations ». *La Paix par le Droit*, janvier 1937, p. 2.

(15) *Le Temps*, 7 décembre 1937.

plus autorisés de les créer. Et ceux-là ont une lourde responsabilité qui, depuis 1920, n'ont cessé de cajoler les hommes d'Etat et l'opinion publique pour mieux les attirer dans le cul de sac » (16).

Ce pacifisme négatif s'exprime parfois dans la formule néfaste : la paix à tout prix. Donner à la paix ou plutôt à la non belligérance (il ne faut pas compromettre le beau nom de paix) le pas sur la justice, c'est autoriser toutes les lâchetés en même temps que faciliter les ambitions agressives des mauvais. Pourtant, et M. Osusky le remarque dans son étude déjà citée, toute l'histoire de la Société peut se ramener à un effort concerté de la plupart des membres pour assurer le primat de la paix sur la justice.

Mais en face de ces bonnes volontés égarées sur une piste mauvaise, nous voyons des causes plus graves à l'échec de la Société des Nations. Les Chefs d'Etat, les Gouvernants n'ont pas compris ce qu'elle était. Elle exigeait un esprit nouveau. Ils y sont arrivés avec leurs vieilles routines. « La situation déplorable dans laquelle se trouve actuellement la Société des Nations, ne provient ni des défauts du Pacte, bien qu'il y en ait, ni des erreurs des organes genevois eux-mêmes, bien qu'ils en aient fait. Ce qui a miné la S. D. N., ce qui menace de causer sa perte, c'est la politique des gouvernements. Aucun d'eux, sans exception celui de Londres, ni malheureusement le nôtre ne sont en droit de jeter la première pierre. Tous sont venus à la S. D. N. non pour la servir, mais pour s'en servir ; non pour promouvoir l'intérêt général mais pour soigner égoïstement et exclusivement leurs intérêts particuliers. Les grandes Puissances en particulier ont fait de la S. D. N. leur tremplin sans jamais accepter de s'incliner devant ses décisions » (17).

Arrivant avec leurs vieux réflexes politiques, les grandes Puissances ont accumulé les denis de justice à l'égard des Puissances secondaires. L'attitude de la Grande Bretagne dans son

(16) Sir Alfred Zimmern : « L'Avenir de la Société des Nations ». *Esprit International*, janvier 1936.

(17) Georges Scelle dans la *Dépêche de Toulouse*, 20 avril 1936 ; M. S. Osusky est encore plus sévère dans son étude sur « La Réforme de la Société des Nations ». *Esprit International*, 1936, pp. 323-329 ; « On a dit, écrit Schucking, que la S.D.N. d'aujourd'hui n'est qu'une espèce de *clearing house* internationale, où les Etats, surtout les grandes Puissances, viennent pour discuter leurs différends politiques pour faire leurs comptes internationaux mutuels, en sauvegardant autant que possible leurs intérêts nationaux. » M. Schucking : *Le Développement du Pacte*, La Haye, Recueil, 1927, V, p. 355.

différend avec la Finlande, le mépris affiché par la France, l'Italie et l'Angleterre des droits de la Suisse dans l'affaire de ses dommages de guerre, le soutien que la France a accordé à la Roumanie dans l'affaire des Optants Hongrois témoignent de cette attitude. Plus lourdement peut-être a pesé l'affaire de Vilno. Elle a beaucoup plus que l'affaire Italo-Ethiopienne ruiné la Société des Nations. Ce fut la fêlure initiale. Les Grandes Puissances, devant l'attitude intolérable de la Pologne n'ont eu que des réflexes politiques. Aucune n'a songé à prescrire une solution de justice. On prouvait dès cette date que rien de nouveau n'était intervenu dans les rapports internationaux, avec la Société des Nations.

L'amertume des Puissances secondaires s'est souvent manifestée à Genève. « Desinit in piscem mulier formosa », s'écria un jour le sage M. Motta. Dernièrement encore le délégué du Haïti dressait ce réquisitoire (18) : « Prise entre les grandes Puissances au dynamisme inépuisable et les petits Etats idéalistes par vocation et par nécessité, la Société des Nations n'a pu avoir qu'une marche trébuchante et incertaine. On a cru opérer un redressement au moyen de la procédure, la procédure dilatoire des « Salles d'attente » dont a parlé le premier délégué de l'U. R. S. S. On a cru aménager assez ingénieusement la délibération dans cette enceinte. Certains membres pouvaient difficilement faire prévaloir des vues d'intérêt sociétaire, ou bien, les ayant émises, avaient la déconvenue de les voir transformer, par une alchimie habile, en éléments insubstantiels. Il en est résulté à la longue ce qu'on a appelé, péjorativement parfois, l'« Esprit de Genève », cet esprit qui s'apparente aux régimes autoritaires où la vie parlementaire n'est plus que de la bureaucratie ».

Tout ceci peut se résumer dans ce mot de M. de la Pradelle : à la Société des Nations, « la lettre a précédé l'esprit » (19). Les grandes Puissances, et malheureusement les petites leur ressemblent, même si elles sont en général les victimes, ne sont pas arrivées à s'entendre pour une politique de paix. Elles ont transporté leurs réflexes politiques à la Société, et ce qui est plus grave, elles les lui ont imprimés. Elles en ont fait trop souvent un instrument de leur politique. Les unes en ont fait

(18) Mayard (Haïti) : A. 1936, XVII, P., 31^e septembre 1936.

(19) A. de la Pradelle : « La Réforme du Pacte ». R.D.I., 1937, p. 467.

un instrument de conservatisme international, les autres ont essayé d'en faire un instrument de bouleversement du *statu quo*. Toutes fins purement nationales. Quand la Société leur a semblé ne plus être l'instrument de leur politique, elles l'ont abandonnée... (20).

Les grandes Puissances ne se sont pas entendu pour une politique de paix. Elles ne sont même pas entendu sur la nature du Pacte. Une des grandes faiblesses du Pacte et de la Société fut que trop d'Etats membres n'ont vu dans celui-là qu'un traité, dans celle-ci qu'un contrat entraînant des conférences périodiques. « Le Pacte n'est pas un traité, écrit M. de la Pradelle, c'est une Charte. La S. D. N. n'est pas un contrat, c'est une Institution » (21). Le Pacte est une charte... « Il y a la même différence entre le Pacte de la Société des Nations et n'importe quel traité loi constructif, qu'entre la Constitution d'un Etat et le règlement d'une quelconque association reconnue d'utilité publique ». « Il s'agit très nettement, écrit M. Georges Scelle, d'une œuvre constructive de fédéralisme international, et pour tout dire, d'un système super-étatique. De grâce, ayons moins peur des mots : il ne s'agit pas d'un super-état mondial, qui serait une chimère, mais d'un ordre politico-juridique superposé aux Etats et conditionnant l'autonomie des Gouvernements » (22). Tout, d'ailleurs, prouve ce caractère institutionnel du Pacte, la présence d'un Conseil où certains membres peuvent prendre des décisions valables pour les autres ; la création continue qui résulte du Pacte. Seule une Charte peut se développer par une coutume et une jurisprudence parfois prétorienne, et non un simple traité, aussi constructif qu'on le suppose. Pourtant les anglo-saxons ne se sont jamais ralliés à cette idée. Sans doute le texte anglais les justifie en partie. Qu'on relise plutôt la dernière phrase du préambule (23). « Comme l'écrit M. Jean

(20) Sur la S.D.N. comme instrument de conservatisme juridique : cf. J.-J. Chevallier : « Sainte Alliance et Société des Nations ». R.D.I., 1927, pp. 28-30 ; Pour les tentatives d'annexion de la Société en vue d'une tentative de politique intensément révisionniste : cf. S. Osusky : « La Réforme de la Société des Nations ». *Esprit International*, 1936, pp. 314-315.

(21) A. de la Pradelle : « La Réforme du Pacte ». R.D.I., 1937, p. 467 ; Dans le même sens : cf. Georges Scelle : *Précis du Droit des Gens*, 1^{re} partie, pp. 256-257 ; Georges Elès : *Le Principe de l'Unanimité dans la Société des Nations*. Paris, Pedone, 1935, pp. 22 sqq ; Jean Ray : *Commentaire*, pp. 54-55.

(22) Georges Scelle : « Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes ». *Esprit International*, 1934, p. 181.

(23) Cf. Alfred Zimmermann : « L'Avenir de la Société des Nations ». *Esprit International*, 1936, p. 4.

Ray : « Le Pacte décrit dans le texte anglais une série de moyens pour l'obtention de ses fins et dans le texte français une série de nécessités impliquées par elles » (24). Sir Alfred Zimmern a bien exposé la réaction britannique : « Dans l'esprit des Anglais le Covenant n'instituait rien du tout... le Covenant est simplement un accord entre certains Etats souverains... La Ligue dans l'esprit anglais n'est aucunement un nouvel organisme politique... Partant de cette idée, l'esprit anglais regarde la Ligue comme un peu plus qu'un système de conférences, pas beaucoup plus... Tel a été sans cesse le point de vue du Gouvernement et du peuple anglais au sujet de la Ligue. Il n'en pouvait être autrement. En effet le peuple anglais, qui a rejeté l'idée de centralisation lorsqu'il s'agissait de ses Dominions, dans son propre Empire ou dans son Commonwealth, ne pouvait absolument pas envisager l'idée de fondre son identité politique avec celle des peuples qui ont beaucoup moins avec lui que les Dominions. Il n'existe pas d'institutions politiques communes à tout l'Empire Britannique... Que seront dès lors le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations, de simples Conférences, auxquelles, grâce à l'ardeur prophétique du Président Wilson, on a attaché des noms trompeurs. Comment une Conférence pourrait-elle assumer la responsabilité d'une armée, d'une force de l'air ou même d'un Etat-Major ? La seule idée pour les Anglais est une absurdité... Ainsi les diverses propositions françaises en vue de *renforcer la Ligue*, si bien intentionnées fussent-elles, ont toujours été regardées en Angleterre comme des propositions ayant pour objet de renforcer la France dans la ligue et de détruire ainsi l'équilibre du système de la Conférence » (25).

Cette idée anglo-saxonne s'est exprimée parfois d'une autre manière : on a prétendu que la Société n'était rien en dehors de ses Membres. « Au lieu de dire qu'elle n'a pas d'autre moyen d'action que ceux qu'ils lui fournissent, on la définit comme étant simplement pour eux un moyen, un organe, rien de plus. La thèse vaut la peine d'être mentionnée, car elle a été soutenue à deux reprises par un des hommes les moins portés à diminuer l'œuvre de la Société : Lord Robert Cecil (26).

(24) Jean Ray : *Commentaire*, p. 73.

(25) Sir Alfred Zimmern : « L'Avenir de la Société des Nations ». *Esprit International*, 1936, pp. 4-6.

(26) Jean Ray : *Commentaire*, p. 62.

Nous sommes loin de l'idée de « système super-étatique » exprimée par M. Georges Scelle !

Cette différence originelle de conceptions a pesé sur tout le développement du Pacte. « No League can be effective if its members have different conceptions of its objects » (27). Or l'opposition de ces conceptions est toute l'histoire de la Société des Nations. « L'histoire de la Société des Nations, écrit M. Osusky, est un livre fermé pour quiconque n'a pas compris que tous les grands débats qui s'y sont déroulés tournaient autour de cette question : Qui a la préséance, de la justice ou de la paix ? » (28). Or cette question en recouvre une autre. La Société doit-elle être purement diplomatique, ou sera-t-elle une Institution capable d'assurer la tranquillité de l'ordre ? Le projet de traité d'Assurance Mutuelle et son rejet, le Protocole de Genève et son échec sont des épisodes de cette lutte. La mise en harmonie du Pacte de la Société avec le Pacte de Paris en est un autre, où les anglo-saxons veulent abolir la guerre sans construire la paix. Mais l'histoire de cette lutte, ne sera-ce pas le développement de toute la première partie de notre livre ?



Voici à notre sens les causes assez tristes de l'échec de la Société des Nations. Son démocratisme, la regression du fait social international et l'apparition des nationalismes, les réflexes politiques des grandes Puissances, l'opposition des conceptions anglo-saxonnes et continentales, à côté d'avatars politiques, comme la non-adhésion des Etats-Unis. Ces causes ne devraient pas nous faire désespérer du destin de la Société des Nations. Elles ne sont pas si profondes qu'on ne puisse y remédier, sauf une : la régression du fait social international et plus spécialement l'apparition des nationalismes contemporains. C'est la seule vraie cause profonde d'échec de la Société des Nations.

Ce n'est pas seulement en tant que nationalismes que ces mouvements nouveaux nient la Société des Nations, empêchent

(27) The carl of Lytton : « The future of the League ». *The Spectator*, 1936, p. 923.

(28) Stéphane Osusky : « La Réforme de la S.D.N. ». *Esprit International*, 1936, p. 311.

absolument qu'elle puisse être universelle : c'est en tant que totalitaires. Ce n'est pas la Société des Nations qu'ils nient : c'est l'homme. Ils préparent d'inquiétantes générations d'êtres vides, de « robots vivants » comme on l'a très justement dit. Là-bas, les âmes sont en uniforme, c'est dire qu'elles ne sont pas des âmes. On construit de grandes machines nationales. Sans doute un jour elles craqueront. On ne nie pas impunément l'âme humaine. Elles craqueront mais dans le chaos des révolutions et des guerres. Je crois que la guerre est inévitable. Quand la machine commencera de tourner à faux, les dictateurs voudront parer à sa ruine par la guerre. Folie, sans doute ! Mais folie fatale. Et puis même ne le voudraient-ils pas, le désarroi de leur chute jettera leurs peuples dans la guerre.

Naguère on pouvait encore compter un peu sur l'Italie. L'heureux pragmatisme du fascisme permettait beaucoup de souplesse. Mais ce pragmatisme même se révèle un danger. Il n'y avait pas, à proprement parler, de doctrine fasciste. Le Fascisme n'était en somme qu'une construction politique, très empirique, en qui s'exprimait l'idéal italien du Condottiere. Cette absence de doctrine permet aujourd'hui une contamination doctrinale du National Socialisme. Cette construction politique est comme une forme creuse où se glisse le National Socialisme. Un jour il l'emplira.

Tournons donc le dos à l'universalisme. Il faut y renoncer. Il faut y renoncer parce que l'Occident, les pays de race blanche devront se replier sur eux-mêmes devant le danger oriental qui se lève ; il faut y renoncer car, sans un minimum d'idéal éthique commun à la base, aucune Société, aucune construction juridico-politique internationale n'est viable. En dépit de ses faiblesses, de ses insuffisances, en dépit de leurs divisions, la Société des Nations pourrait être le lien et d'une certaine manière l'armature des peuples qui croient encore en l'homme. Puisse-t-elle être appelée à jouer ce rôle !

PREMIÈRE PARTIE

*LA LUTTE ENTRE LES TENDANCES
DIPLOMATIQUE
ET INSTITUTIONNELLE*

SECTION I

L'ABOLITION DE LA GUERRE

CHAPITRE PREMIER

LE DÉVELOPPEMENT

DES PROCÉDURES PACIFIQUES

A) CARACTÈRE « IMPARFAIT » DU PACTE

Avec l'article 12, nous voyons apparaître une des marques constitutives du Pacte : son caractère inachevé, imparfait pour parler mieux. Les fins de cet article sont doubles : limiter le droit de recours à la guerre, et, parallèlement, établir un certain nombre de modes de solutions pacifiques des conflits, — modes que précisent les articles suivants, l'article 13 s'occupant du règlement arbitral ou judiciaire complété sur ce point par l'article 14 et l'article 15 organisant toute une procédure devant le Conseil pour le cas où le différend n'est pas soumis à un règlement arbitral ou judiciaire. Mais les interdictions de faire la guerre que comporte cet article sont extrêmement limitées : *« tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil »* (1). Tout au plus, par conséquent, certaines procédures et certains délais à observer. Ces limites sont parallèles aux lacunes des modes de règlements pacifiques. Les rédacteurs du Pacte ont établi une véritable corrélation, partant de ce principe souvent critiqué qu'on ne peut interdire la guerre que là où existe un autre mode de solution.

(1) Texte avec les amendements de 1921.

Ce caractère imparfait du Pacte (l'insuffisance des modes de solution pacifique des conflits, le recours possible à la guerre dans de nombreux cas) a suscité de vives critiques et de nombreux efforts pour compléter le Pacte sur ce point. Ces efforts se sont exprimés dans deux sens différents. Les uns, fidèles à la pensée des rédacteurs de l'article 12 ont cherché à développer les modes de solutions pacifiques et à coordonner les procédures prévues par le Pacte en en comblant les lacunes. Les autres ont cherché, avant tout, à interdire la guerre et à en supprimer l'éventualité, dussent certains conflits rester momentanément sans solution (2).

Nous verrons ces efforts dans l'un ou dans l'autre sens : soit qu'on ait prétendu améliorer ou compléter le système de recours pacifique, soit qu'on ait prétendu interdire purement et simplement la guerre. C'est surtout à propos de la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris que cette dernière question s'est posée.

Les articles 12, 13, 14 et 15 organisent les modes de solutions pacifiques des conflits dans le cadre de la Société des Nations. Mais nous le savons, c'est leur caractère d'être essentiellement *imparfaits*. Leurs procédures sont parfois défectueuses ou insuffisantes, les différents moyens de recours ne coïncident pas toujours : ils chevauchent ou laissent entre eux des « blancs ».

(2) M. Jean Ray dans son *Commentaire* exprime souvent cette idée : « Nous avons des doutes... sérieux sur la solidarité qu'on établit souvent entre la condamnation de la guerre et le développement des procédures pacifiques. On ne peut que se réjouir du progrès des moyens pacifiques de règlement des différends. Mais il y a deux attitudes possibles, qui ont été parfaitement décrites par M. Rolin (Belgique) (A. 1930, C. I, p. 49) répondant à un argument du délégué de la Suède : « On pourrait dire : nous n'interdirons le recours à la guerre que lorsque nous aurons institué, pour tous les cas, une procédure « finale de règlement des différends. On a préféré dire : Avant tout, nous allons « interdire la guerre. Et ensuite, nous perfectionnerons, nous compléterons peu « à peu l'ensemble des procédures pacifiques de règlements ». Il faudrait que cela fut bien entendu une fois pour toutes : il n'y a pas de comparaison possible entre la gravité du déchaînement de la guerre et les inconvénients de telle solution dans tel différend ; car on a tort, remarquons-le, de parler comme si un différend n'avait pas de solution, en attendait une d'urgence ; il y a toujours une solution provisoire, un état de fait qui sera, le plus souvent, conforme à la volonté de l'autorité territoriale ; on pourra tout dire contre l'injustice de tels règlements, elle ne sera jamais aussi révoltante que le recours à la guerre ». Jean Ray, Supp. I, p. 15. De même sir Alfred Zimmern : « L'expérience de ces seize dernières années donne, en fait, un démenti à la théorie si souvent exprimée, suivant laquelle le moyen d'empêcher la guerre est d'assurer les moyens de résoudre pacifiquement les conflits. De tels moyens, ainsi qu'on l'a vu avec le traité d'arbitrage et de conciliation italo-abyssin, peuvent même servir de piège pour faciliter la préparation d'une rupture de la paix. » Sir Alfred Zimmern : « L'Avenir de la S.D.N. ». *Esprit International*, janvier 1936, p. 13.

Mais surtout c'est volontairement qu'on a laissé subsister des lacunes. On a organisé quelques modes de solutions pacifiques des conflits ; on a préparé quelques voies de recours. Le reste demeure comme une grande *terra incognita* où la guerre apparaît encore le moyen normal de procédure en matière internationale.

§ 1. — Améliorations apportées par la Jurisprudence des organes de la Société aux voies pacifiques de recours

A) CONDITIONS POUR SE COONSTITUER PARTIES

Voyons d'abord les efforts pour remédier aux défectuosités des voies de recours telles qu'elles soit actuellement organisées. Un premier point risquait d'en diminuer la portée : les conditions exigées pour en faire usage et pour se constituer partie. L'article 14 prévoit que la Cour Permanente de Justice Internationale connaît « de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront ». Quelles sont ces parties ? L'article 34 du Statut de la Cour répondait très expressément : « Seuls les Etats et les Membres de la Société des Nations ont qualité pour se présenter devant la Cour ». « Principe, ajoute la Cour, qui trouve son origine dans l'article 14 du Pacte dont les termes, surtout si l'on tient compte à la fois des deux textes officiels, ne permettent guère de douter que les différends d'un caractère international y envisagés sont des différends entre les Parties mêmes qui soumettent le litige à la Cour ». Dans la pratique la Cour devait tendre à atténuer ce que les conséquences de ces affirmations avaient de rigoureux.

En premier lieu, elle a admis la recevabilité du recours dans un litige qui, à l'origine, opposait un Etat et le ressortissant d'un autre pays (3) du moment que l'Etat de celui-ci prend fait

(3) Cette règle du Droit International que *le différend entre une personne privée et un Etat étranger est exclu du ressort des juridictions internationales*, est battue en brèche de toutes parts. M. Politis a pu dire : « en la forme, il semble qu'on en soit resté à la doctrine de l'ancien régime, mais dans la réalité cachée sous cette apparence, c'est bien pour défendre un droit individuel qu'intervient l'Etat demandeur. » (*Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1931, II, p. 208). « Pourtant, en dépit d'efforts tentés lors de l'élaboration de l'article 34 du statut, les tentatives pour ouvrir l'accès de la Cour aux particuliers, tout au moins en matière de contrats passés avec les Etats étrangers, échouèrent. » (Witenberg : *L'Organisation judiciaire, la Procédure et la Sentence Internationale*, Paris, Pedone, 1937, p. 148.)

et cause pour lui, du moment qu'il endosse sa réclamation ; ceci se trouve expressément dit dans les considérants de l'affaire Mavrommatis (4) et confirmé par ceux de l'affaire de l'Usine de Chorzow (5). La Cour devait dans ce domaine aller plus loin encore avec l'arrêt du 12 juillet 1929 (6) concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France (7).

(4) « Dans l'affaire des concessions Mavrommatis, il est vrai que le différend a d'abord été celui d'un particulier et d'un Etat, celui de Mavrommatis et de la Grande-Bretagne. Puis le Gouvernement hellénique a pris l'affaire en mains ; le différend est alors entré dans une phase nouvelle : il s'est porté sur le terrain international ; il a mis en présence deux Etats. Dès lors, la possibilité existe qu'il relève désormais de la Cour Permanente de Justice Internationale... »

« C'est un principe élémentaire du Droit International que celui qui autorise l'Etat à protéger ses nationaux lésés par des actes contraires au Droit International commis par un autre Etat, dont ils n'ont pu obtenir satisfaction par les voies ordinaires. En prenant fait et cause pour l'un des siens, en mettant en mouvement, en sa faveur, l'action diplomatique et l'action judiciaire internationale, cet état fait, à vrai dire, valoir son droit propre, le droit qu'il a de faire respecter, en la personne de ses ressortissants, le droit international. »

« Il n'y a donc pas lieu, à ce point de vue, de se demander si, à l'origine du litige, on trouve une atteinte à un intérêt privé, — ce qui d'ailleurs arrive dans un grand nombre de différends entre Etats. Du moment qu'un Etat prend fait et cause pour un de ses nationaux devant une juridiction internationale, cette juridiction ne connaît comme plaideur que le seul Etat. La Grande-Bretagne et la Grèce sont en face l'une de l'autre dans le différend auquel ont donné lieu les concessions Mavrommatis ; cela suffit ; c'est un différend entre deux Etats, au sens de l'article 26 du Mandat pour la Palestine. » C.P.J.I., Affaire Mavrommatis, Série A, N° 2, p. 12.

(5) C.P.J.I., Affaire Usine de Chorzow, Série A, N° 17, pp. 26-28.

(6) Affaire des emprunts serbes, Série A, N° 20.

(7) Dans les espèces précitées, la demande se fondait sur une prétendue violation d'un accord international. L'affaire des emprunts serbes avait au contraire pour objet l'étendue des obligations de l'Etat Serbe, envers les porteurs de certains titres d'emprunts. C'est là une question de Droit Interne. La Cour dans cet arrêt commence par rappeler la Jurisprudence antérieure selon laquelle « en prenant fait et cause pour ses ressortissants devant une juridiction internationale, l'Etat fait valoir son propre droit, le droit qu'il a de faire respecter, en la personne de ses ressortissants, le droit international. » (Affaire des Emprunts Serbes, Série A, N° 20, p. 17). La Cour ensuite constate la différence que nous signalions entre cette affaire et les précédentes. Elle conclut pourtant en faveur de sa compétence, parce que le Gouvernement français ayant pris fait et cause pour ses porteurs et étant entré en négociations, « à partir de ce moment il y eut entre les deux Gouvernements une divergence de vues qui, tout en étant au fond identique au différend qui existait déjà entre le Gouvernement du Royaume des Serbes, Croates, Slovènes et ses créanciers s'en distingue ; car elle sépare les Gouvernements du Royaume des Serbes, Croates, Slovènes et de la République Française, ce dernier agissant dans l'exercice du droit qu'il a de protéger ses nationaux. C'est cette divergence de vues entre les deux Gouvernements, et non le différend entre le Gouvernement Serbe-Croate-Slovène et les porteurs français des emprunts que le compromis a soumis à la Cour. L'affaire n'est donc pas seulement recevable en la forme ; elle a également pour objet un différend entre les Parties visées par l'article 14 du Pacte et l'article 34 du Statut » (Affaire des Emprunts Serbes, Série A, N° 20, p. 18). La Jurisprudence des arrêts N°s 2 et 13 fut encore observée dans l'arrêt (affaire Oscar Chinn, Série A/B, N° 63) du 12 décembre 1934. (On peut remarquer un effet intéressant de cette jurisprudence et qui tendrait

Cet élargissement des voies de recours est très intéressant, car il prépare de loin l'avènement de l'arbitrage et de la juridiction obligatoires. Il crée l'esprit et l'habitude que les rendront normaux. A ce point de vue, cette méthode est sans doute plus féconde que de prétendre arbitrairement et à coups de texte imposer des arbitrages et des règlements judiciaires pour lesquels les Etats ne sont pas encore mûrs. C'est tout l'intérêt d'ailleurs de ce développement organique des institutions. Efforts très modestes de réforme et de complément du Pacte par la manière de le mettre en œuvre, — très modeste disions-nous, mais très féconds. On ne heurte pas. On ne crée rien d'artificiel. On ne risque pas de compromettre la Société avec des échecs d'autant plus bruyants qu'on a fait plus de propagande autour des modifications entreprises.

B) LE RISQUE DE RUPTURE

A ce même ordre de développement du Pacte par croissance organique se rattache la manière dont le Conseil, l'Assemblée et la Cour ont entendu l'idée de risque de rupture. C'est en effet à ce risque que l'article 12, — souligné sur ce point par l'article 15 — subordonne l'action de la Société. C'était de beaucoup en restreindre le champ. Au péril même, comme le remarque M. Jean Ray, d'aboutir à une situation paradoxale. « La Puissance défenderesse pourra être tentée de soutenir, si elle ne se soucie pas de voir s'engager la procédure, que le différend n'implique aucun danger de rupture » (8). C'est à propos de la fameuse affaire des optants hongrois que le Conseil s'est préoccupé de ce problème. Le représentant de la Hongrie (9) fit remarquer qu'on pourrait obtenir ainsi un résultat « tout à fait contraire à l'esprit pacifique du Pacte... On devrait commencer par rappeler son représentant diplomatique et mobiliser son armée pour rendre possible le règlement pacifique de toute con-

à élargir encore les voies de recours. Il est dans sa logique d'écarter l'irrecevabilité du recours lorsque le contrat entre le particulier et l'Etat a stipulé à l'avance l'impossibilité de toute réclamation internationale. « En effet, dit M. Witenberg, la Cour considère que l'Etat qui plaide devant elle fait valoir « son propre droit », le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants le droit international et ce lors même qu'il s'agit de réclamations d'origine contractuelle. » Cf. Witenberg : *op. cit.*, pp. 157-159.)

(8) Jean Ray : *Commentaire*, p. 403.

(9) *J. O.*, 1923, p. 606.

traverse de la moindre importance » (10). Sur ce, la question suivante fut soumise à un Comité spécial de Juristes (11) : « Le Conseil, saisi par un Membre de la Société des Nations d'un différend présenté par ce Membre comme « susceptible d'entraîner une rupture », conformément aux termes de l'article 15 du Pacte, doit-il, avant tout autre examen, soit à la demande de l'autre Partie, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée ? » Le Comité des Juristes répondit (12) : « Le Conseil saisi par un Membre de la Société des Nations d'un différend présenté par le Membre comme « susceptible d'entraîner une rupture » conformément aux termes de l'article 15 du Pacte, *ne doit pas* (qui signifie : *ne peut pas*) avant tout examen, soit à la demande de l'autre Partie, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée. Le Conseil peut à tout moment apprécier la gravité du différend et régler en conséquence les modalités de son action ». C'était là, très heureusement, diminuer cette exigence, peut-être périlleuse, du risque de rupture. Faut-il attendre d'en venir là pour que la Société s'en mêle et tâche d'apaiser les différends ? La question devait reparaître et provoquer quelques réflexions assez amères de la part d'un petit pays en 1931, lors de l'affaire anglo-finoise de l'utilisation de navires finlandais pendant la guerre. Sans doute, n'y avait-il pas dans cette espèce matière à rupture, remarque le Délégué finlandais (13), demandeur — il n'y avait pas de danger de rupture, « si l'on prend les termes « susceptibles d'entraîner une rupture » au pied de la lettre, avec le sens d'un différend qui, soit immédiatement, soit par ses conséquences ultérieures, pourrait constituer un danger pour la paix ». « Mais si l'on donne à la phrase citée un sens approprié et raisonnable, on constatera que la bonne entente entre deux Etats peut être troublée si un différend, malgré la proposition de l'un d'eux, visant son règlement pacifique, reste

(10) Cette discussion au sein de la 24^e session du Conseil est assez intéressante, car elle a été amorcée, à propos du calcul des voix des parties dans l'unanimité. Elle tend à prouver que si on ne veut pas, d'une manière assez générale, exclure le vote des parties, on doit élargir le plus possible le recours à l'article 15 qui, dans son paragraphe 6, exclut ce vote des parties intéressées. L'atténuation de l'idée de rupture apparaît donc comme une sorte de soupape de sûreté contre les dangers du *Liberum Veto*.

(11) *J. O.*, 1924, p. 524.

(12) *Ibid.*

(13) *J. O.*, 1931, p. 2.074.

sans solution. Personne ne contestera qu'une pareille situation n'est pas bien compatible avec l'esprit du Pacte. Qu'on veuille bien prendre en considération que l'article 12 du Pacte emploie également les termes « susceptibles d'entraîner une rupture », bien qu'on y envisage toutes espèces de différends susceptibles d'une solution pacifique, étant entendu qu'on a en vue tout particulièrement les différends d'ordre juridiques indiqués à l'article 13, bien que ceux-ci ne soient qu'assez rarement d'une importance *politique* primordiale... Si enfin on prenait les termes « susceptibles d'entraîner une rupture » au pied de la lettre, la conséquence en serait que, jamais ou presque jamais, l'article 15 ne serait applicable à un différend entre deux Etats égaux en droit, mais fort inégaux en ce qui concerne les forces et ressources matérielles... »

L'affaire fut renvoyée à une session ultérieure... mais des paroles avaient été prononcées qui expriment le danger de la condition exigée par le Pacte, et sous un aspect qui ne doit pas manquer de gagner à la cause de l'atténuation les puissances secondaires. On sait leur influence sur le développement de la Société.

Au reste, dans une affaire précédente, le Gouvernement Britannique lui-même n'avait pas hésité à se pourvoir auprès du Conseil, alors que le risque de rupture était aussi ténu, pour ne pas dire impossible dans le contexte de la politique générale. Lors de l'affaire des décrets de Nationalité en Tunisie. Tout ceci prouve qu'une évolution s'est faite tendant à atténuer considérablement l'exigence du texte primitif. Réforme réalisée comme d'elle-même par les nécessités de la vie quotidienne.

Cette condition restrictive du risque de rupture tendit à être atténuée dans un autre sens. On admit le recours devant le Conseil, même lorsqu'il y avait état de guerre. C'est dans l'affaire du Chaco que la question s'est posée. En septembre 1934 (14), le Paraguay développant sa thèse qu'il devait y avoir cessation préalable des hostilités déclara que l'article 15 visant un différend susceptible d'entraîner une rupture ne pouvait s'appliquer lorsque la rupture existait déjà et que — c'était le cas présent — il y avait, non seulement des hostilités de fait, mais une guerre juridiquement déclarée. M. Eden avait d'ailleurs semblé appuyer un peu cette thèse : « toutefois, avait-il déclaré au Con-

(14) A. 1934, Supp. sp. 124, p. 14.

seil, je ne pourrais admettre que, dans des circonstances aussi particulières que celles-ci, alors que ni l'une ni l'autre partie n'a invoqué un article quelconque du Pacte et que les hostilités sont en cours depuis deux ans, une Partie eût le droit d'insister pour que le Conseil agisse en vertu de l'article 15 ».

M. Ray (Bolivie) après avoir ainsi rappelé que le 1^{er} Juin 1934, le Conseil s'était déjà prononcé dans le sens de l'inapplicabilité de l'article 15 dans le cas présent, fit remarquer que la guerre fut déclarée par le Paraguay. Il serait étrange qu'un Etat eût ainsi, en déclarant la guerre, le moyen d'échapper à l'article 15. L'ensemble des délégations appuya très fortement l'argumentation du Paraguay (15).

*
**

Ce ne sont point là les seuls élargissements du Pacte par sa mise en œuvre journalière. On peut en rapprocher la tendance à considérer le délai de six mois accordé au Conseil par

(15) C'est à la séance du lendemain que les principaux arguments juridiques furent opposés au Paraguay. « Le Délégué du Paraguay a fondé son raisonnement sur une interprétation littérale des mots du premier paragraphe de l'article : « un différend susceptible d'entraîner une rupture », et son principal argument a été qu'un différend qui a effectivement amené une rupture ne saurait être visé par les mots « susceptibles d'entraîner une rupture ». De l'avis de M. Becker (Royaume-Uni), une telle interprétation, même du point de vue littéral, n'est pas exacte. Quelle est la raison qui a motivé l'insertion dans l'article 15 des mots : « susceptible d'entraîner une rupture » ? De l'avis de l'orateur, ces mots ont pour but d'exclure de l'application de l'article des différends qui ne présentent pas un caractère grave... Sans aucun doute, un différend qui a effectivement entraîné une rupture a un caractère suffisamment grave pour être « susceptible d'entraîner une rupture ». (A. 1934, P, p. 17, Supp. sp. 124). M. Visionau (Roumanie) se prononce dans le même sens. Mais c'est M. Basdevant (France) qui devait développer les arguments juridiques les plus forts en faveur de l'application de l'article 15 (A. 1934, P., p. 19 sqq, Supp. sp. 124). Après avoir dit combien, d'un point de vue purement littéral, l'argumentation du Paraguay lui paraissait impressionnante, le Délégué français remarqua que cette interprétation, purement exégétique, ne lui semblait pas convaincante. Rappelant l'opinion de M. Scialoja, qu'a émise à nouveau à la présente séance M. Piola Caselli, M. Basdevant croit que le Pacte ne peut s'interpréter comme on interpréterait la loi civile. Au reste les grands principes du Pacte énoncés à l'article 3 et à l'article 12 postulent l'application de l'article 15 aux différends ayant déjà entraîné la rupture. « Est-il possible, se demande ce grand juriste, que la compétence donnée à l'Assemblée et les pouvoirs précisés par l'article 15 lui soient retirés par l'action de ces deux parties, alors que cette action se trouve être contraire à l'engagement pris dans l'article 12 ? » « Poser la question en ces termes, ajoute-t-il, c'est la résoudre. Au reste, l'article 15 donne à l'Assemblée les plus larges pouvoirs de recommandation, que limite seulement le paragraphe 8 », on ne doit pas... refuser à l'Assemblée... le pouvoir de recommandation que l'article 15 lui donne dans des termes généraux. » Enfin M. Basdevant fait remarquer que dans la Société des Nations « il n'y a pas que les Etats impliqués dans le

l'article 12, pour présenter son rapport comme une simple disposition de procédure, qui ne lie pas absolument celui-ci.

C'est à propos de l'affaire sino-japonaise que cette tendance a pu s'exprimer officiellement. Etant donné l'éloignement des Parties en cause, ce délai de six mois se trouvait en effet fort court, aussi le 24 Juin 1932, M. Hymans, Président de l'Assemblée, demanda-t-il au Japon et à la Chine d'accepter une prorogation. Les deux parties acceptèrent (la Chine sous cette réserve — de pure forme semble-t-il — « que le délai de six mois ne serait pas prorogé plus que les circonstances de fait ne le rendent absolument nécessaire »). En fait, le Rapport fut adopté plus de six mois après l'expiration du délai légal, le 24 Février 1933 (16).

§ 2. — Efforts pour compléter le Pacte

Les efforts pour compléter les modes de solutions pacifiques des conflits établis par le Pacte de la S.D.N. se sont dépensés

conflit : il y a tous les autres Etats : et les auteurs du Pacte ont pris soin d'énoncer pour eux certains devoirs et de guider leur conduite... Les Membres de la Société des Nations qui ne sont pas engagés dans le différend tiennent à savoir quelle doit être leur attitude, leur ligne de conduite, quel est exactement leur devoir. C'est l'Assemblée qui le leur fera connaître par sa recommandation, par les termes de son rapport, recommandation et termes du rapport que l'on sera appelé à comparer avec la conduite des parties qui sont impliquées dans le différend, — à la suite de quoi on appliquera la disposition du paragraphe 6. Les Etats Membres se conformeront à cette disposition. Mais ils ont le droit de savoir quelles sont à cet égard exactement leurs obligations et c'est par l'exercice du pouvoir qu'à l'Assemblée, en vertu de l'article 15, considéré dans son ensemble, qu'ils seront renseignés sur ce point.» Tour à tour, MM. Gorgé (Suisse), Politis (Grèce), Hearne (Irlande), Unden (Suède), même M. Rives Vacuna (Chili), moins précis, se prononcent dans le même sens : l'applicabilité de l'article 15 aux litiges ayant déjà amené une rupture.

Cette discussion en première Commission est particulièrement intéressante à suivre, non seulement par la valeur des Juristes en présence et l'intérêt des arguments apportés de part et d'autre, mais parce qu'elle montre bien tout ce qu'on peut tirer du Pacte, si on en applique loyalement les principes, en tirant les conséquences qui s'imposent. A contrario, il montre le danger des réformes arbitraires qui risquent toujours, introduisant des principes nouveaux, de couper ce développement organique.

(16) Il est intéressant de voir que la réforme de 1929, du fait qu'elle précisait le statut de la Cour et affermissait la position de ses Magistrats, a accentué le caractère de celle-ci — son caractère de juridiction internationale. Mais ce serait déborder le cadre que nous nous sommes tracé. On pourrait aussi voir la manière dont se sont précisés les rapports du Conseil et de la Cour, lors de l'affaire du *Salamis*, de celle des Optants hongrois, ou encore dans celle des colons d'origine allemande en Pologne. Voici donc quelques exemples de précision du Pacte par sa vie même, dans cette question des voies de recours. Il est temps que nous abordions, non plus tant les améliorations du système, que les efforts pour le compléter, en vue d'arriver ainsi peu à peu à une généralisation complète des modes de solution pacifique des conflits.

essentiellement en deux lignes : D'abord, boucher certains trous du système actuel, tel que celui laissé par le paragraphe 8 de l'article 15. La seconde tendance est vers l'obligation des juridictions et modes de solutions institués. On pourrait enfin en déceler une troisième, selon laquelle on tendrait à créer de nouvelles voies de recours, ou tout au moins à organiser un système d'appel.

A) EFFORTS POUR COMBLER LES LACUNES

a) L'Article 15, § 8

Le premier effort fut pour boucher certains trous. Les deux plus frappants étaient sans doute celui du paragraphe 8 de l'article 15 selon lequel « *si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution*, et la fameuse fissure du paragraphe 7 : « *Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses Membres, autres que les représentants de toute partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice* ». Nous étudierons ce second point avec le problème de l'arbitrage obligatoire, car en fait la plupart des projets pour boucher cette fissure ouvrirent la porte à celui-ci. Examinons pour l'instant les projets qu'a suscité le paragraphe 8.

Comme le fait remarquer M. Jean Ray : « En un tel cas, il y a bien une solution légale du différend : mais il se trouve que c'est justement un refus de le considérer comme un différend, au sens international du mot, c'est-à-dire en somme un refus de solution internationale ; par un renversement de la règle, c'est l'Etat qui voulait un juge qui sera réputé agresseur » (17). C'est d'autant plus grave que la limite entre les affaires internationales et les affaires intérieures est aujourd'hui très difficile à saisir : « il serait peut-être imprudent, continue M. Jean Ray, de se contenter d'opposer un fin de non-

(17) Jean Ray : *Commentaire*, p. 494.

recevoir pure et simple aux Etats qui se prétendent lésés en de tels domaines et demandent à être entendus » (18).

L'Assemblée de 1924 devait ici apporter un gros progrès. M. Fernandez (Brésil) ayant demandé à ce que, dans l'article 5 du Protocole, il fut fait un rappel exprès de l'exception du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte, M. Adatci (Japon) (19) estimant que la Société des Nations ne remplirait pas sa tâche si elle laissait subsister cette lacune » proposa de l'atténuer en introduisant dans le Protocole, à la fin de l'article 5, la phrase suivante : « Les dispositions ci-dessus (clause domestique) laissent intact le devoir du Conseil de s'efforcer d'amener entre les parties une conciliation de nature à assurer le maintien de la paix et la bonne entente entre les nations. » L'accord ne se fit pas sur cette formule. Sir Ceci Hurst (20) proposa de généraliser la question dans un but de transaction. Un article 18 eut spécifié le devoir pour le Conseil de s'efforcer toujours d'amener le règlement par la conciliation. M. Adatci, soutenu par M. Loucheur (France), déclara ne pouvoir se rallier à la proposition de sir Cecil. M. Rolin mit en avant une solution transactionnelle (21). M. Loucheur que la proposition de M. Rolin satisfaisait, proposa à M. Adatci de réfléchir.

Le débat reprit à une réunion ultérieure. M. Adatci ayant, à la demande de M. Loucheur, examiné s'il lui était possible de consentir une transaction sur l'article 6, lut une déclaration par laquelle il s'inclinait devant la proposition de sir Cecil Hurst, — tout en ayant prononcé contre le paragraphe 8 de l'article 15 la plus grave condamnation (22) qui eût jamais été portée contre lui. M. Adatci n'insistait pas, mais à une condition : qu'on supprimerait dans l'article concernant la définition de l'agresseur (devenu article 10), la mention qui fait tomber la

(18) *Id.*, *ibid.*, p. 495.

(19) A. 1924, C. I, p. 45.

(20) A. 1924, C. I, p. 54-55.

(21) « Si M. Adatci estime que la place indiquée par sir Cecil Hurst pour son amendement est trop lointaine et risquerait de lui enlever toute portée efficace, et si d'autre part, sir Cecil Hurst estime que l'article 5 a un caractère non limitatif pour prévoir la possibilité d'une conciliation dans tous les cas, il semble que l'on pourrait donner satisfaction à la fois à M. Adatci et à sir Cecil Hurst en fondant l'article 5 dans l'article 4, la proposition de sir Cecil Hurst devant constituer ensuite l'article 5 » (A. 1924, C. I, p. 56-57).

(22) A. 1924, C. I, p. 80 sqq : « On arriverait à ce résultat absurde que la Société des Nations reste absolument indifférente à ce que des injustices le plus criantes et le plus éclatantes se commettent sous le couvert purement technique et juridique de la soi-disant compétence exclusive d'un Etat membre de la Société ».

présomption d'agression sur l'Etat qui aura passé outre à la reconnaissance par une juridiction internationale de l'exception de l'alinéa 8 (23).

M. Fernandes (24) en repoussant la proposition de M. Adatci éleva le débat : la force, qu'elle soit exercée dans un sens ou dans l'autre, n'amènera pas à une solution équitable. Le remède est dans « la coopération, la codification du droit international, par laquelle on peut reconnaître et préciser les limites au delà desquelles *l'abus de droit* intérieur doit être réprimé et puni comme un crime contre l'humanité ». L'accord se fit enfin en Première Commission sur une proposition consistant à réserver, après mention du maintien de l'alinéa 8, la possibilité d'invoquer l'article 11 du Pacte, et à insérer dans la définition de l'agresseur la restriction de la présomption d'agression à l'Etat qui n'aurait pas eu recours à la procédure de l'article 11 (25). M. Politis devait préciser, comme rapporteur à l'Assemblée plénière que le rappel de l'article 11 était fait pour enlever « ce qu'il peut y avoir de rigide dans l'application pratique de l'article 15, paragraphe 8 ».

Ainsi, par un rapprochement de l'article 11, on tendait à diminuer la portée de l'alinéa 8. On admettait implicitement que tout n'était peut-être pas dit quand un Etat s'était retranché derrière l'exception de sa compétence personnelle. On avait d'autre part proclamé très haut l'excès de rigidité de l'alinéa 8. Au dire de M. Jean Ray (26) qui a très profondément analysé cette discussion dans son Commentaire, « c'est le sentiment des inconvénients de cette rigidité qui constitue l'innovation importante. Critiquer cette rigidité revient à reconnaître discrètement, mais à reconnaître la théorie de « l'abus de droit », mentionnée avec tant de raison par M. Scialoja ». Et M. Jean Ray

(23) A. 1924, C. I, p. 81 : « A notre immense regret nous nous inclinons devant votre volonté, car le moment n'est peut-être pas encore venu d'y résister. Mais ce qu'il y a d'illogique et d'injuste, c'est de menacer, dans ces conditions, avec déclaration comme agresseur, celui qui agirait dans le cas où, des injustices flagrantes donnant lieu à des différends entre ses Membres, la Société des Nations se refuserait péremptoirement à donner des solutions, en s'abritant strictement sous le couvert purement technique et juridique. La logique des choses et l'équité la plus élémentaire n'admettent pas cette façon de procéder, car la Société des Nations ne doit pas menacer en déclarant comme criminel celui qui aurait agi précisément dans le cas où on ne lui indique aucune solution, lorsqu'un différend se serait produit entre lui et un autre Etat pouvant menacer la paix du monde et la bonne entente entre les Nations ».

(24) A. 1924, C. I, p. 81.

(25) A. 1924, C. I, p. 90 ; A. 1924, P., p. 198.

(26) Ray : *Commentaire*, p. 497.

rappelle les idées exprimées par M. Ch. E. Hugues, Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, en 1923, à l'Association du Barreau Canadien : « Nous aiderions beaucoup au développement de nos relations amicales et à l'élimination de maintes causes de mésentente et d'irritation, si nous avions une Commission composée de nos concitoyens les plus marquants, en nombre égal, à qui seraient soumises automatiquement, pour examen et rapports quant aux faits, les questions naissant de l'action gouvernementale de l'un de nos pays qui affecteraient les intérêts du voisin, afin que, tout en protégeant raisonnablement ses intérêts, chaque pays veillât à éviter toute action infligeant inutilement un dommage à l'autre pays ».

Sentiment de la rigidité excessive de l'exception de l'article 15, remède qu'on essaie d'y apporter tout à la fois par un rapprochement avec l'article 11 et par la théorie de l'abus du droit : voici le bilan de cette discussion à l'Assemblée de 1924.

Après l'échec du Protocole de Genève, on essaya d'en reprendre les garanties et d'en reproduire le système et l'esprit sur le plan simplement régional. Ce furent les fameux accords de Locarno. Mais ceux-ci laissaient toujours subsister la lacune de l'article 15, paragraphe 8. Il est vrai qu'en toutes hypothèses les accords interdisent le recours à la guerre. La porte reste donc ouverte au déni de justice sous prétexte de compétence exclusive, mais non à « la procédure belliqueuse ». Il n'en est pas de même pour les accords orientaux qui complétaient le traité de Locarno. M. Politis (27) en voit le danger : « On peut supposer que l'Allemagne soulève contre la Pologne une réclamation sur laquelle le Conseil serait empêché de se prononcer, s'il reconnaissait qu'elle porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Pologne. Au mépris du droit ainsi constaté, l'Allemagne attaque la Pologne. Il faut noter que, dans ce cas, elle ne violerait ni la lettre du traité d'arbitrage qui n'interdit pas formellement la guerre dans tous les cas, comme le fait le Pacte Rhénan, ni le Pacte de la S.D.N. qui, dans cette hypothèse, laisse pour la guerre une fissure que le Protocole avait cherché à boucher ».

Les actes de Locarno permettent d'envisager jusqu'à quel point d'illogisme on peut être porté par l'article 15, para-

(27) Nicolas Politis : « Les Accords de Locarno ». R.D.I.L.C., 1925, p. 724.

phe 8. En effet, c'est la reconnaissance à l'unanimité, par le Conseil, de la compétence exclusive de la Pologne qui donnerait à l'Allemagne le droit de lui faire la guerre. Cette clause qui prétend défendre la souveraineté des peuples aboutit à les livrer à l'invasion. Singulière conception de la souveraineté et qui montre combien la doctrine classique, — absolutiste — est périmée (28).

Lors de la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris, dans cette véritable crise où tous les articles relatifs aux modes de solution pacifique des conflits faillirent être remaniés, l'alinéa 8 de l'article 15 fut l'objet d'une demande de suppression de la part d'un Membre du Comité des Onze. « En effet, a-t-il dit, le Pacte de Paris dispose que la solution de tous les différends de quelque nature ou de quelque origine qu'ils soient, ne devra jamais être recherchée que par des moyens pacifiques. Il est logique de ne laisser subsister aucune exception à cette règle générale. Dans la mesure où un différend « portant sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une partie » peut mettre en péril la paix du monde, il faut pouvoir en assurer le règlement ». « Le Comité, poursuit le rapport, n'a pas estimé qu'il y eût contradiction formelle entre le texte du paragraphe 8 et le texte du Pacte de Paris. Dans ces conditions, l'auteur de la proposition a simplement demandé que mention fut faite de ses observations dans le rapport » (29).

Aujourd'hui ce problème paraît abandonné. Peut-être parce qu'il semble que, depuis 1924, l'opinion se soit prononcée, peut-être au contraire parce qu'on oublie le nécessaire progrès dans les détails, sous prétexte de refondre à neuf l'Institution Internationale tout entière ? On envisage en général comme remède la création d'un organe spécial pour juger les conflits politiques entre Etats ; pour juger de tous les conflits politiques et même ceux que le droit positif actuel laisse à la compétence exclusive d'une des parties (30).

(28) En 1928, dans les Memoranda de Prague, M. Politis se prononce pour le maintien de l'article 15, § 8 : cf. C.P.D.I. (c), p. 137.

(29) J. O., 1930, p. 359.

(30) C'est ce qui semble se marquer, au moins dans les idées de M. Le Fur (Louis Le Fur, *Séances et Travaux de l'Académie Diplomatique Internationale*, oct. 1936), telles qu'il les exposait à l'Académie Diplomatique Internationale : « Il est nécessaire, disait-il, qu'en dehors des questions juridiques... il y ait un organe politique compétent pour mettre fin aux difficultés d'ordre politique, celles où la prétention d'une des parties, non seulement n'est pas fondée

b) *L'article 13, § 2*

On peut citer une autre lacune du Pacte que, dès le début de la Société, on allait proposer de combler, c'est un certain adverbe de l'article 13 qui devait faire couler beaucoup d'encre. Cet article dit en effet, après avoir exprimé l'engagement auquel consentent les Membres de soumettre les différends susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire à un règlement arbitral ou judiciaire : « *Parmi ceux qui sont GÉNÉRALEMENT susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture* ». Non seulement le Pacte n'admet qu'une liste relativement restreinte de différends susceptibles d'être réglés par l'arbitrage, mais, par cet adverbe « généralement », il semble dire que, même dans ces cas, l'arbitrage n'est pas toujours possible. C'est pourquoi, « en 1920, les Gouvernements danois, norvégien et suédois (31) ont chacun proposé de supprimer... le mot généralement, en vue de rendre plus absolue et précise l'obligation de recourir à l'arbitrage dans les différends indiqués par cette disposition ».

La Commission des Amendements s'est opposée à cet amendement comme contraire à l'esprit du Pacte. « Celui-ci — à son dire — n'a pas voulu introduire l'arbitrage obligatoire, ce qui résulte aussi des mots « à leur avis » dans le premier alinéa de l'article 13 ; il a voulu laisser aux peuples en litige le choix entre différents recours à l'arbitrage du Conseil, éventuellement de l'Assemblée de la Société des Nations, avec l'obligation cependant de choisir un de ces modes de règlement. Dans ce système, l'arbitrage obligatoire qui, d'ailleurs, s'est toujours heurté à l'objection des intérêts vitaux, de l'honneur, etc..., n'est pas à sa place ».

En 1921, les Membres de la Sous-Commission de la Première

sur le droit actuel, mais peut même lui être directement opposée » (c'est nous qui soulignons). Ceci n'implique-t-il pas la suppression du paragraphe 8 de l'article 15 ? Ces prétentions opposées au droit international positif actuel ne sont-elles pas celles que la partie adverse peut récuser comme relevant de sa compétence exclusive.

(31) A. 1921, C. I, p. 151.

Commission ne purent se mettre d'accord sur ce sujet avec la Commission des Amendements. Quelques-uns estimèrent « que dans les conflits essentiellement juridiques, comme ceux qui sont énoncés dans le deuxième alinéa de l'article 13, l'arbitrage ou un autre mode de règlement judiciaire doit être de rigueur, de sorte que le recours au Conseil reste limité aux conflits véritablement politiques. » Pourtant, la Sous-Commission crut pouvoir recommander à la Première Commission de ne pas proposer à l'Assemblée l'adoption des amendements scandinaves. « Le fait que l'article 36 du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale et la disposition facultative qui l'accompagne consacrent la juridiction obligatoire de cette Cour dans les différends exactement les mêmes que ceux énoncés dans le deuxième alinéa de l'article 13 du Pacte et que cette disposition facultative a déjà été ratifiée par treize Membres de la Société, prouve, à leur sens, que le système du règlement judiciaire des différends d'ordre juridique a tendance à s'étendre graduellement dans les relations internationales. En attendant que l'expérience vienne confirmer ce mouvement, ils ne croient pas nécessaire d'introduire dès maintenant ce principe de l'arbitrage obligatoire dans le Pacte de la Société des Nations ».

C'est qu'en effet, au même moment, une discussion très proche de celle-ci s'était déroulée en Troisième Commission. En effet, le Comité de Juristes institué en 1920 pour préparer le statut de la Cour Permanente de Justice Internationale avait cru possible d'instituer l'arbitrage obligatoire. « Il n'est pas question, — précise le rapporteur, M. de la Pradelle (32) — de lier les Etats par l'arbitrage obligatoire sans leur assentiment. La compétence arbitrale ne peut naître que d'une convention. La convention qui établit ici l'arbitrage obligatoire est le statut de la Cour. Il est à remarquer que le Comité de Juristes de la Troisième Commission se montra beaucoup plus audacieux que celui de la Première Commission. Le Conseil ne le suivit pourtant pas. Celui-ci substitua à son texte un simple renvoi aux articles 12, 13 et 14 du Pacte.

En dépit du Conseil, le principe de la juridiction obligatoire trouva devant la Troisième Commission de l'Assemblée (33) de chauds partisans. M. Pueyrredon (Argentine) déclara que, si

(32) A. 1920, C. III, p. 447.

(33) A. 1920, C. III, p. 285 sqq.

la juridiction de la Cour de Justice n'était pas obligatoire, cette Cour ne serait qu'un Tribunal d'arbitrage... ». M. Fernandes « ne voit pas pourquoi on préférerait la décision du Conseil à celle de la Cour, sauf pour les questions d'ordre politique. Dans les questions d'ordre juridique, la juridiction de la Cour s'impose, puisque les décisions de la Cour sont l'application du droit et créent le droit » (34). Pourtant on vit se formuler la crainte qu'à se montrer trop net sur ce point, on ne rencontre des oppositions irréductibles au Conseil. Peut-être vaudrait-il mieux ne pas en heurter de front les Membres.

En Sous-Commission (35) on abandonna en fait l'idée de la juridiction obligatoire. M. Politis (Grèce) exprima l'idée qu'il vaudrait mieux que la Sous-Commission conservât le texte adopté par le Conseil. Il se pourrait qu'autrement la constitution même de la Cour se trouvât en danger ». M. Hagerup (Norvège) abonda dans ce sens, en observant que, seul, le projet du Conseil était susceptible d'obtenir l'unanimité.

C'est ainsi que fut abandonnée l'idée de la juridiction obligatoire de la Cour.

Un paragraphe 36 prévoyait une adhésion facultative à la juridiction obligatoire et réservait (36) la question de la juridiction obligatoire de plein droit pour des temps meilleurs (37).

*
**

Nous retrouverons d'autres efforts pour combler les lacunes des modes de règlement pacifique des conflits internationaux selon le Pacte. Nous verrons, à propos de la mise en harmonie du Pacte de la Société avec le Pacte Briand-Kellogg, les efforts qui l'ont précédée en vue de prolonger le moratoire pacifique de l'article 12. Nous verrons surtout, en étudiant le Protocole de Genève, les efforts pour remédier au fameux « gap » de l'article 15 : l'absence d'effet d'un rapport non una-

(34) M. Arcas (Panama), M. Costa (Portugal), M. Lafontaine (Belgique) insistent dans le même sens.

(35) A. 1920, C. III, p. 380 sqq.

(36) Cf. le texte adopté en 1920 : « Les soussignés dûment autorisés déclarent, en outre, au nom de leur Gouvernement, reconnaître DÈS À PRÉSENT, comme obligatoire, de plein droit, etc... ».

(37) Aujourd'hui le Gouvernement de l'Irak reprend la question ; il demande une application plus complète du Pacte, « notamment en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 13 ».

nime du Conseil, qui ouvre large le chemin de la guerre. Pour l'instant, voyons les efforts en vue de compléter et de parfaire le système du Pacte, en instituant de nouvelles juridictions ou en organisant des appels.

B) CRÉATION DE DEGRÉS D'APPEL

a) *Dans l'arbitrage*

Le Covenant prévoit, dans le cas de conflit juridique, des procédures arbitrales et le système judiciaire de la Cour Permanente de Justice Internationale. L'article 13 qui règle ces matières ne prévoit aucune subordination ni même relation entre ces deux ordres de juridiction, dont il laisse entièrement le choix aux parties. Pourtant on devait se trouver tenté, étant donné le caractère plus précis de la Cour permanente, d'en faire une juridiction d'appel sur les Tribunaux d'arbitrage composés selon les vicissitudes d'un compromis. Le 13 mai 1929, le Gouvernement finlandais adressait à la Société un mémorandum (38) par lequel il déclarait que « l'établissement de la Cour de Justice Internationale destinée à former une Cour Universelle ayant créé, pour ainsi dire, les conditions institutionnelles d'une juridiction suprême, d'une instance supérieure par rapport aux Tribunaux d'arbitrage internationaux... il paraissait opportun de soumettre à un examen spécial la question de savoir s'il y aurait lieu de conférer, d'une manière générale, à la Cour la dite compétence, sauf la faculté de toute partie d'en convenir autrement dans leurs conventions particulières. » Au reste, telle que l'envisageait le Gouvernement finlandais dans la suite de son mémoire, il ne s'agissait pas tant de faire de la Cour Permanente une juridiction d'appel, qu'une sorte de Cour de Cassation : ce qui importe, c'est que la contestation éventuelle d'une sentence arbitrale dûment prononcée, contestation pour cause d'incompétence ou d'excès de pouvoir, puisse devenir l'objet d'un examen de la part d'une autorité reconnue comme supérieure. « Si, au delà, la Cour, en qualité d'instance de révision, devait être appelée à examiner l'application correcte des règles de droit, voire des principes de la justice et de l'équité, par le Tribunal dont la décision lui est sou-

(38) A. 1929, C. I, pp. 82-83.

mise, c'est là une question qui pourrait être réservée à un examen ultérieur, dès qu'on aura acquis une expérience plus approfondie en matière de juridiction internationale. » Ce mémoire fit l'objet d'une discussion un peu confuse en première Commission (39). Celle-ci aboutit à un renvoi pour plus ample examen de la question. Enfin, sur rapport de la Commission, le 25 Septembre 1929, l'Assemblée décida de demander au Conseil de faire étudier la question « de la manière qu'il jugera convenable » (40).

En sa séance du 14 Janvier 1930, le Conseil confia l'étude de la proposition finlandaise à un Comité présidé par M. Basdevant (41). Résumons les conclusions nuancées et prudentes de ce Comité. Etant donné le « disparate » des conditions pratiques dans lesquelles les sentences arbitrales interviennent, il importe de distinguer : s'il s'agit de « tribunaux arbitraux mixtes » ou de « commissions de réclamations », ou de juridictions analogues « instituées pour juger toute une série d'affaires qui ne sont pas nommément désignées dans l'acte qui les a créées... » Des questions de compétence sont souvent soulevées devant ces tribunaux. D'autre part, la composition de ceux-ci rend facilement acceptable l'idée d'une sorte de hiérarchie entre ces tribunaux et la Cour Permanente de Justice Internationale. En conséquence, un recours devant celle-ci contre les décisions de ceux-là, arguées d'incompétence, excès de pouvoir ou de vice de procédure, peut être facilement admis. On concevrait même ici, mais cela dépasse la mission du Comité, l'ouverture d'un recours sur le fond du droit en vue d'unifier la jurisprudence de semblables tribunaux, surtout si, à propos des mêmes événements, divers Gouvernements instituent des Tribunaux arbitraux voisins, mais juridiquement indépendants. Au contraire : « le cas d'un tribunal arbitral institué par un compromis spécial visant une affaire déterminée est différent. Devant lui, les questions de compétence sont plus rares. Sa mission est, d'ordinaire, plus clairement déterminée que dans le cas précédent. Enfin, quand l'arbitrage porte sur une question politique, un recours sera souvent contraire à l'intention des Gouvernements qui sont prêts à s'incliner devant la solution donnée par des hommes en qui ils ont confiance, sans

(39) A. 1929, C. I, p. 12 sqq.

(40) A. 1929, P., p. 174.

(41) J. O., 1930, p. 86.

qu'un débat judiciaire sur un incident du litige paraisse une voie bien appropriée pour arriver à un règlement définitif » (42). Le Comité propose donc d'instituer le recours dans les questions à propos desquelles « les parties se contestent réciproquement un droit », mais de l'admettre seulement pour : 1° *incompétence*, 2° *excès de pouvoir*, 3° *vice essentiel de la procédure*. Ce recours ne devrait être admis que dans un très bref délai. Le pouvoir de la Cour n'irait sans doute pas jusqu'à pouvoir juger l'affaire au fond, mais elle améliorerait la sentence arbitrale et aurait la faculté d'ordonner des mesures provisoires. En vue d'arriver à ces fins, le Comité des Juristes proposait trois méthodes et soumettait trois projets :

« 1° Un projet de recommandation tendant à préconiser l'insertion dans les traités d'arbitrage, clauses compromissaires et compromis, de dispositions dont le modèle était donné.

« 2° Un projet de résolution invitant les Etats Membres de la Société des Nations à signer un protocole annexé à la résolution.

« 3° Un projet de résolution proclamant le devoir pour l'Etat qui conteste la validité d'une sentence arbitrale, d'offrir la conclusion d'un compromis qui serait établi sur certaines bases énoncées et dont l'objet serait de soumettre cette contestation à la décision de la Cour Permanente de Justice Internationale ».

L'Assemblée de 1930 renvoya à la session suivante l'examen du problème.

La nouvelle Assemblée devait surtout souligner les dangers inclus dans la proposition finlandaise (43). Un nouveau projet fut élaboré par une Sous-Commission de la Première Commission (44). Il ne se plaçait pas exactement sur le même plan que le projet du Comité Basdevant. Il se prononçait contre toute détermination des clauses d'invalidité qui pourraient vicier une sentence arbitrale. Le projet préparé par cette Sous-Commission affirmait l'obligation pour un Etat qui contestait la validité d'une sentence arbitrale d'accepter que cette prétention soit

(42) *J. O.*, 1930, p. 1.360 sqq.

(43) A la suite de critiques portant surtout sur le fait que le rapport précité avait ajouté aux deux cas de révision proposés par la Finlande — l'incompétence et l'excès de pouvoir — un troisième cas, le vice essentiel de procédure, qui, comme le faisait remarquer M. Hoffinger (Autriche), tendait à faire de la Cour Permanente une instance supérieure.

(44) *A.* 1931, C. I, p. 140 sqq.

examinée par une nouvelle instance. Quant au projet de faire de la Cour permanente de Justice Internationale une juridiction d'appel ou de cassation, le présent projet était peut-être plus restrictif que celui de l'année précédente : en effet, il déclarait « que la nouvelle instance pourrait être aussi bien un tribunal arbitral que la Cour Permanente de Justice Internationale ».

De nouvelles critiques devaient s'élever contre ce rapport. Elles furent exprimées surtout par M. Hoffinger (45).

Il est vrai que, d'autre part, la proposition finlandaise trouvant de très gros appuis, en particulier de la part de M. Politis (Grèce), M. Cassin (46) (France) adopta une attitude un peu transactionnelle et proposa d'éviter les recours abusifs, en instituant contre le plaideur téméraire une menace de dommages et intérêts. On eût ainsi, pensait-il, évité l'affaiblissement de l'arbitrage dû à la possibilité d'une nouvelle instance qui tendrait à ébranler la valeur de sa sentence...

L'affaire fut renvoyée à une autre session... Elle ne fut plus jamais abordée. Doit-on le regretter ? Nous sommes dans un domaine où il importe de ne pas trop innover... Mieux vaut amener peu à peu les peuples à se soumettre à l'arbitrage. Un système trop précis les effraie plus qu'il ne favorise la justice. Aucun des récents projets de réforme ne laisse d'ailleurs prévoir que cette question doive être relevée.

b) Constitution de degrés d'appel dans la conciliation

On a songé, nous venons de le voir, à instituer des degrés de juridiction dans l'arbitrage. Le même souci s'est manifesté dans la conciliation, dès le début de la Société, lors de la grande offensive revisionniste de 1920-21. Il s'est agi, cette fois-ci, de créer un premier degré de juridiction, la procédure de conciliation par le Conseil, prévue par le Pacte, ne devant plus fonctionner que dans les cas graves, ou lorsque le premier système aurait échoué.

(45) A. 1931, C. I, p. 60. Tout en constatant que la Sous-Commission avait été unanime à reconnaître que les cas visés devaient être extrêmement rares et en s'en félicitant, le délégué autrichien estimait « que le rapport ne prévoyait pas de garanties suffisantes contre le danger que pourraient faire courir à l'arbitrage même une interprétation extensive ou un usage abusif ou peu scrupuleux des possibilités données... Si le nouveau règlement devait conduire à un affaiblissement du principe du règlement arbitral, le résultat paraîtrait déplorable ».

(46) A. 1931, C. I, p. 62.

Le 24 juillet 1920, la Société fut saisie d'une demande d'amendements aux articles 12, 13 et 15, doublée d'un projet détaillé de Commissions d'arbitrage et de conciliation à instituer (47). Ce projet tendait à la création, entre les divers pays concluant séparément, de « Commissions d'arbitrage et de conciliation », « de sorte que, pour chaque Etat appartenant à la Société, il en existe une pour l'examen de différends entre cet Etat et les autres Etats ». Nous passons sur les prescriptions très détaillées du plan norvégien. Ce qui frappe immédiatement et à la présentation même du texte, c'est que ces Commissions de Conciliation sont à deux fins : 1° Elles ont des fonctions judiciaires et on institue pour elles toute une procédure. 2° Elles jouent le rôle de Commissions d'Enquêtes. C'était dès l'abord risquer bien des confusions et mêler les domaines.

L'institution de ces Commissions eût réglé de manière précise le système d'arbitrage et de conciliation du Pacte, prévu au contraire de manière très souple, — laissant la Société profiter de toutes les opportunités. Elles risquaient en plus, — et la question allait être posée en 1921 —, d'empiéter sur le domaine du Conseil, instrument suprême de conciliation. On pourrait y remarquer tout de suite un troisième risque, sur lequel M. Jean Ray insiste très justement (48). N'allait-on pas voir dans cette multiplication des Commissions, se fonder des jurisprudences disparates et contradictoires ? L'unité de jurisprudence était justement un des buts des rédacteurs du Pacte en instituant la Cour Permanente de Justice Internationale et en mettant la conciliation sous la haute autorité du Conseil. Allait-on en perdre si vite le bénéfice ? Enfin, — et on se l'est demandé —, ne devait-on pas voir là une méfiance contre le Conseil ?

Les amendements suédois (49) sur ce projet norvégien portaient déjà un certain apaisement. Le Gouvernement suédois était d'accord sur la constitution d'un premier degré de juridiction (50), et peut-être cette idée est-elle plus claire encore

(47) A. 1920, C. I, p. 73 sqq.

(48) Jean Ray : *Commentaire*, p. 400.

(49) A. 1920, C. I, p. 82 sqq.

(50) « Le Gouvernement suédois adopte pour sa part le point de vue... suivant lequel l'examen des différends internationaux, non soumis à un Tribunal d'Arbitrage ou à la Cour Permanente de Justice Internationale à instituer, doit revenir, en premier lieu, non au Conseil ou à l'Assemblée, suivant les dispositions du Pacte actuellement en vigueur, mais à des Commissions nommées à l'avance... Aux dispositions du Pacte sur ce point, on peut, semble-t-il, objecter avec raison que le Conseil a un caractère politique très

dans son commentaire que dans celui du Gouvernement norvégien. Surtout son projet remarque et combat très heureusement une des confusions des propositions norvégiennes : elles mêlaient arbitrage et conciliation, au risque de nuire à la future Cour de Justice Internationale, et d'amener un certain recul du droit international.

Sur l'avis de Lord Balfour, Président de la Première Commission, ces amendements ne furent pas discutés en 1920 : « tout amendement serait une voie dangereuse et téméraire à l'heure actuelle où on ne dispose pas encore d'une expérience suffisante quant aux mérites du Pacte dans sa forme originelle » (51).

En 1921 on s'engagea dans une voie beaucoup plus fidèle à l'esprit du Pacte. La Sous-Commission chargée par la Première Commission de l'examen de ces amendements estima qu'« il n'y a pas lieu d'introduire dans le Pacte, à côté des deux voies qui sont déjà ouvertes aux parties en différend, le recours à l'arbitrage et le recours au Conseil et à l'Assemblée, une troisième voie, celle d'une conciliation par une Commission qui, dans tous les cas serait obligatoire, d'autant moins que le Conseil a pleine liberté, si cela lui paraît nécessaire, de désigner une Commission d'enquête ou de conciliation ».

« Ensuite la Commission estime que la nomination anticipée d'arbitres conciliateurs n'est pas une mesure heureuse, en tant qu'elle entraîne l'obligation de désigner d'avance les personnes chargées de régler un différend ».

« En outre, la Commission craint que le réseau mondial de Commissions de Conciliation, dont les amendements font entrevoir la création, n'ait pour conséquence d'amener le Conseil à se décharger de sa responsabilité, laissant à des organes qui n'auront ni l'autorité, ni peut-être toujours l'impartialité du Conseil ou de l'Assemblée, la réglementation des différends » (52).

Pourrait-on pourtant condamner les procédures de conciliation autres que celles du Conseil. Ni cette Sous-Commission, ni la Première Commission ne s'engagèrent dans cette voie. Des

accusé et que l'Assemblée est trop nombreuse pour pouvoir avec avantage assumer en premier lieu la mission d'un organe de conciliation... D'autre part, dans le cas où cette procédure n'aboutirait pas, il ne resterait plus qu'à soumettre le différend à l'examen du Conseil et de l'Assemblée... ».

(51) A. 1920, C. I, p. 9.

(52) A. 1921, C. I, p. 149-150.

Commissions de Conciliation, pourvu qu'elles n'apparaissent pas comme un degré de juridiction obligatoire, et qu'elles ne se présentent pas comme ce réseau rigide et prévu d'avance qu'envisageaient les amendements scandinaves, sont absolument dans l'esprit du Pacte. Celui-ci laisse une très large latitude à ses signataires dans le choix des moyens d'arriver à un règlement pacifique de leurs différends. La Première Commission proposa à l'Assemblée de voter une recommandation en faveur de cette procédure et de la faire étudier par une Commission.

On aboutit ainsi en 1922 à un système beaucoup plus souple que celui proposé par les amendements scandinaves. D'une part, on marqua la compétence du Conseil. M. Unden (Suède) déclare : « Le Conseil est, certes, l'organe principal de conciliation » (53). M. de Palacios (Espagne) estime « que le rapport est très bien orienté par son désir de réserver la plus grande liberté au Conseil ». M. Adatci (Japon) précise qu'il a été admis en Première Commission que « l'organe de médiation et de conciliation est précisément le Conseil ». Mais si on définit ainsi le rôle et la compétence du Conseil, on n'écarte pas pour autant l'idée de commission de conciliation. Comme le dit M. Politis : « Il est difficile de contester la légalité du procédé : le Pacte n'impose le recours au Conseil qu'à défaut d'arrangement ou d'arbitrage ; or la conciliation, quand elle n'est pas l'étape préliminaire pour arriver à l'arbitrage, vise toujours à un arrangement. Le but du Pacte n'est pas d'assurer au Conseil un monopole ; c'est de voir les différends s'aplanir dans le meilleur esprit pacifique, ce qui peut être mieux obtenu par l'organe spécial choisi par les parties intéressées que par le Conseil de la S. D. N. » (54). Surtout des Commissions de Conciliation, pourvu qu'on laisse au Pacte sa souplesse, présentent un très large avantage que M. Unden (55) soulignait en première Commission : « Le Conseil de la Société des Nations est certes l'organe principal de conciliation, mais il est beaucoup de différends qui n'exigent pas l'intervention immédiate d'une si haute autorité... Il peut être préférable de disposer d'un organe plus modeste. Le Conseil ne doit pas être aussi surchargé par le soin de trop de détails. M. Jean Ray résume ainsi le point où on en arriva après cette discussion :

(53) A. 1922, C. I, p. 14.

(54) Nicolas Politis : *Les Nouvelles Tendances du Droit International*, Paris, 1927, p. 17.

(55) A. 1922, C. I, p. 14.

« Ce système consiste donc à admettre, d'une part que la conciliation peut constituer une procédure destinée à la solution des conflits les plus graves, et alors elle est confiée aux organes de la Société en vertu de l'article 15 ou de l'article 11 ; d'autre part elle peut régler des différends de moindre importance, et alors on peut souhaiter qu'elle se déroule devant les Commissions de Conciliation instituées entre les intéressés » (56). Le 22 septembre 1922, l'Assemblée adopte une résolution exprimant cette tendance (57).

Comme on le voit, il ne restait pour ainsi dire rien de l'ancienne proposition norvégienne. Ce n'était pas d'un degré de juridiction obligatoire et préconstitué qu'on décidait l'établissement. On adoptait un principe et le Pacte gardait sa souplesse (58).

C) CRÉATION D'UNE COUR POLITIQUE

Les projets récents ne parlent plus de degrés de juridiction (59). L'idée affleure un peu dans le Protocole, pour « boucher le trou » du Pacte, encore n'est-ce point sous le même angle (60). Ce qu'on voit proposer plutôt aujourd'hui, c'est l'institution d'une instance spéciale pour juger les conflits dits politiques.

(56) Jean Ray : *Commentaire*, p. 401.

(57) A. 1922, P., p. 199 : « L'Assemblée, en vue de favoriser le développement de la procédure de conciliation des différends internationaux, dans un esprit conforme au Pacte, recommande aux Membres de la Société de conclure, sous réserve des droits et obligations mentionnées à l'article 15 du Pacte, des Conventions ayant pour objet de soumettre leurs différends à des Commissions de Conciliation instituées par eux. L'organisation de ces Commissions, leur compétence et la procédure à suivre devant elles sont déterminées librement par les parties contractantes ».

(58) En 1925, le Danemark, revenant sur l'idée de la conciliation préliminaire, devait proposer la création, auprès de la Cour Permanente de Justice Internationale d'une Commission Permanente de Conciliation. Ce projet n'aboutit pas. (Cf. A. 1925, C. I, p. 53).

(59) Les projets privés n'en parlent eux-mêmes que rarement. Nous pourrions pourtant relever l'opinion de M. Vulcan, dans la *Sécurité Collective*, qui voudrait instituer une conciliation pour tous les litiges internationaux, préalable aussi bien aux règlements arbitraux qu'aux règlements judiciaires et à la procédure devant le Conseil : *La Sécurité Collective*, d'après les travaux des VII^e et VIII^e Conférences des Hautes Etudes Internationales. Paris, 1934 ; Londres, 1935. Sous la direction de Maurice Bourquin, p. 260.

(60) Lors des discussions au Comité des Onze, en vue de mettre le Pacte de la Société en harmonie avec le Pacte de Paris, on envisagea un système d'appel du Conseil à l'Assemblée.

Nous avons eu déjà l'occasion d'entrevoir ce problème à propos d'une citation de M. Le Fur, qui se montre partisan de ce système : « Il est nécessaire qu'en dehors des questions juridiques — qui, en principe, ont déjà ou peuvent trouver un juge — il y ait un organe politique compétent pour mettre fin aux difficultés d'ordre politique, celle où la prétention d'une des parties, non seulement n'est pas fondée sur le droit actuel, mais peut-être même lui est directement opposée (droit à l'émigration, répartition des matières premières, rectifications territoriales) » (61).

Ici, comme en tout ce qui concerne le règlement pacifique des différends, les récents projets gouvernementaux sont très sobres et, seul, le Gouvernement néo-zélandais aborde cette idée d'une Cour de Justice à compétence générale pour les conflits politiques (62). Par contre, les projets privés sont souvent assez abondants sur ce point, mais hélas ils n'hésitent pas à sombrer dans l'utopie (63).

Les projets de Cours politiques les plus dignes d'attention se réfèrent à l'article 19. Ils se présentent comme un moyen de réviser les traités ou d'obtenir des rectifications territoriales (M. Le Fur y faisait d'ailleurs allusion dans la phrase précitée). M. von Verdross imagine une Cour de Révision qui aurait pour mission de modifier, sur la demande que lui en ferait une des parties en litige et dans le sens des Quatre Points wilsoniens, l'état de choses existant (64).

C'est une idée qui avait d'ailleurs été mise en avant en 1923 par le Gouvernement Néerlandais (65). On peut la rapprocher des propositions du Gouvernement français dans son plan de paix du 8 avril 1936, — ce plan de paix par lequel il s'efforçait de lutter contre l'emprise de la propagande allemande sur l'opinion britannique. On parlait dans le plan français d'une « Cour internationale d'arbitrage » bizarrement superposée à Genève

(61) *Séances et Travaux de l'Académie Diplomatique Internationale*, octobre 1936.

(62) Memorandum du 16 juillet 1936 : P. O. 154, p. 6.

(63) Un des plus intéressants est celui qu'on pouvait trouver dans le *Catholic Times* (London) du 1^{er} mai 1936. Il y était demandé l'établissement d'une Cour de Justice pour déterminer l'agresseur et aussi la création d'une « Court of Complaints ».

(64) Dans la *Sécurité Collective*, d'après les travaux des VII^e et VIII^e Conférences des Hautes Etudes Internationales. Paris 1934, Londres 1935, sous la direction de Maurice Bourquin, p. 205.

(65) A. 1923, C. III, p. 141.

et à La Haye, « compétente en ce qui concerne les accords européens qu'on prévoyait (66).

Quand on le regarde avec un certain recul, cet effort en vue de créer des degrés de juridiction, de superposer des cours à quelque chose d'assez imposant, voire de grandiose... effort un peu naïf, un peu vain, pourtant. Ce sera sans cesse notre conclusion, tant nous ne croyons vraiment qu'en ce qui se construit au jour le jour par la vie même des organes. Faire de la Cour de Justice Internationale une juridiction d'appel sur les arbitrages internationaux, faire du Conseil, lui aussi, une juridiction supérieure était séduisant intellectuellement, créer une Cour Politique ne l'est pas moins... Mais quand ne nous laisserons-nous plus séduire par des dialectiques juridiques, au lieu de voir les conditions de vie des institutions ?

D) CRÉATION D'UNE COUR PÉNALE INTERNATIONALE

A côté de la création d'une Cour politique, il existe encore un moyen de compléter le système des juridictions internationales : créer une Cour Pénale Internationale, ou tout au moins douer la Cour Permanente de La Haye d'une telle compétence. Ce serait là sans doute un moyen de boucher certaines lacunes. La question s'était posée, lors de la rédaction du Pacte, et comme il est arrivé d'ordinaire, on devait la voir réapparaître. En 1920 (67), lors des premiers débats sur l'établissement de la Cour, le Comité de Juristes, institué à cet effet, étudia l'établissement éventuel d'une Haute Cour de Justice pour juger, à l'avenir, des crimes contre le droit des gens universel (68). Après discussion du rapport de ce Comité, la Troisième Commission fut d'avis qu'étant donné « qu'il n'existe pas encore de droit pénal international reconnu par toutes les nations, s'il était possible de déférer certains crimes à une juridiction quelconque, il serait plus pratique de constituer une chambre spéciale au sein de la

(66) Cette idée a été développée avec une certaine abondance par M. le Président de la Barra : Cf. Union Juridique Internationale. Session de juillet 1936. *Rapport de M. de la Barra*. Editions Internationales, 1936, p. 14 ; Cf. aussi A. de la Pradelle : « La Réforme du Pacte ». R.D.I., 1937, N° 2, p. 465.

(67) *J. O.*, 1920, p. 21.

(68) Le 21 juin et le 13 juillet 1920, le baron Descamps en développa le principe. Cf. sur ce point Bustamante : *La Cour Permanente de Justice Internationale*, pp. 182 à 191 ; Paris, Sirey, 1925. Traduit de l'Espagnol par Goulé,

Cour de Justice Internationale » (69). La Troisième Commission ne proposa donc pas à l'Assemblée de prendre une résolution quelconque à cet égard. En fait, la Société ajourna la question jusqu'à ce que les grandes Associations Internationales eussent mis le sujet à l'étude.

Celles-ci ne s'en firent pas faute et les projets qu'on pourrait qualifier de semi-officiels abondent dans les premières années de la Société. C'est en 1926 l'International Law Association, dans sa session de Vienne (70). Elle se prononce pour la constitution d'une Cour Permanente Internationale Criminelle pour deux raisons surtout : « que le jugement des nationaux d'un Etat par les Tribunaux d'un autre Etat, quelque équitable et impartial qu'il soit, est invariablement considéré avec méfiance — que le jugement des crimes de guerre par les Tribunaux nationaux, qu'ils soient ceux du vainqueur ou ceux du vaincu, a été presque invariablement peu satisfaisant » (71). Dès 1925, l'Association Internationale de Droit Pénal commençait cette étude (72). Son congrès de Bruxelles en 1926 s'est prononcé en faveur d'une certaine compétence pénale de la Cour Permanente de La Haye (73). De son côté, l'Union Interparlementaire, dans sa conférence de Berne de 1924, aussi bien que dans sa conférence de Washington en 1925 a pris la même position.

La question devait être portée devant la Société en 1928 par un de ses spécialistes : M. Pella (Roumanie) (74), à la suite de diverses demandes d'amendements au statut de la Cour proposés par le Gouvernement français. Au dire de M. Pella, la question ajournée en 1920, est mûre pour être reprise. Il la considère comme nécessaire pour l'unification, du droit pour éviter les sentences contradictoires, pour les crimes dont on ne sait trop à quel état il appartient de les juger.

Sur cette proposition, la Première Commission se déclara incompétente et le rapport en fait seulement mention (75). En Assemblée plénière, le rapporteur M. Cassin (76) (France) rap-

(69) A. 1920, C. III, p. 589.

(70) *International Law Association* : Report of the thirty fourth Conference held at Vienna, August, 6th to August 11th. 1926, pp. 106, 225 et 279-309.

(71) *Ibid.*, p. 126.

(72) R.I.D.P., 1924, Articles de M. Donnedieu de Vabres, pp. 175-201 ; et de M. Caloyanni, 1925, pp. 292 sqq.

(73) R.I.D.P., 1926, pp. 462-63.

(74) A. 1928, C. I, p. 35 sqq.

(75) *Ibid.*, p. 39.

(76) A. 1928, P., p. 109 sqq.

pela cette proposition de M. Pella et exposa les raisons qui l'avaient fait écarter par la Première Commission, tout en exprimant l'intérêt qu'il y aurait à voir les diverses délégations faire étudier ce problème. A cette même séance, M. Carton de Wiart (Belgique) développa la question, sans rien proposer de précis, il rappela combien il serait, à son avis, désirable qu'existât une Cour de Justice Pénale Internationale. Et il conclut : « En ce moment la seule conclusion que je veuille formuler c'est que la question n'est point fermée, mais qu'elle demeure ouverte et qu'elle mérite, à la lumière même des travaux qui ont été accumulés depuis ces dernières années, de retenir de plus en plus l'attention des Juristes et des hommes d'Etat » (77).

La question entra dans une phase de sommeil. En 1934, un événement historique : l'assassinat du roi Alexandre I^{er} de Yougoslavie devait la réveiller, avec une actualité nouvelle.

En effet, pour ne pas que se reproduisent de tels événements, le 8 décembre 1934, le Président du Conseil des Ministres français, M. Laval, dit au Conseil de la Société : « Il faut que, sur le plan international, soit assurée une répression efficace des crimes politiques... » (78). Le lendemain le Gouvernement français adressait au Secrétaire Général de la Société une lettre (79) où il précisait ses vues et les points qui, à son avis, devaient servir de base pour une répression internationale du Terrorisme. Mais le 10 décembre 1934 M. Eden (80) remarquait que le problème n'est pas exactement de la compétence du Conseil. Il proposa son renvoi à un Comité de onze Juristes, auxquels il invita les Gouvernements à faire parvenir leurs observations sur la question.

Ce Comité devait mettre sur pied un certain nombre de propositions concrètes — et entre autres celle d'une Cour Pénale Internationale. Voici l'article 9 de ses propositions (81) : « Dans les cas visés par les articles 6, 7 et 8, et si une Haute Partie Contractante estime être en mesure de poursuivre ou d'extrader, ainsi que dans le cas où les faits visés à l'article 2 ont été commis sur son territoire, la dite Haute Partie Contractante a la faculté, au lieu de juger ou d'extrader, de déférer pour jugement l'indi-

(77) A. 1928, P., p. 111.

(78) J. O., 1934, p. 1.731.

(79) J. O., 1934, p. 1.839-40.

(80) J. O., 1934, p. 1.759 sqq.

(81) S.D.N. Doc. C. 184 M. 102 1935 V, p. 4 sqq.

vidu présumé coupable à la Cour pénale internationale prévue dans la seconde partie de la présente convention ».

Il ne faut pourtant point conclure trop vite. Dans son rapport au Conseil, en date du 8 mai 1935, ce Comité précise qu'il a estimé ne pas devoir se prononcer sur cet article 9 que nous venons de citer. Le Comité n'a procédé, en ce qui concerne l'établissement d'une Cour Pénale Internationale, qu'à un échange de vues de caractère général. Ce n'est qu'à sa deuxième session que le Comité pour la répression internationale du Terrorisme examina vraiment les dispositions relatives à la création d'une Cour Pénale Internationale.

Le Comité élaborera deux Conventions (82) qui ne sont pas solidaires : on peut adhérer à l'une sans adhérer à l'autre. La première, qui ne nous intéresse qu'indirectement, porte le titre de « Convention pour la Répression Internationale du Terrorisme ». Comme le dit son article premier, son but est l'entr'aide internationale en vue de prévoir et de réprimer le terrorisme. La seconde, qui nous intéresse beaucoup plus, vise la constitution d'une Cour Pénale Internationale (83).

(82) Voici l'économie générale du système si on envisage les deux conventions. Quand un crime de terrorisme a été commis sur son territoire, l'Etat contractant s'engage, à la demande de l'Etat lésé par l'acte de terrorisme : soit à livrer le coupable, soit à le punir ; mais c'est ici que s'insère la deuxième convention. Au lieu de le livrer à l'Etat réclamant, — ce qui est parfois contraire aux principes en cours sur l'extradition, — ou encore d'avoir à le juger lui-même, — ce qui peut présenter pour lui des inconvénients politiques, — il défère ce délinquant à la Cour Pénale Internationale.

(83) La Cour, composée de cinq juges titulaires et de cinq juges suppléants, appartenant chacun à une nationalité différente, tout en ne se réunissant que lorsqu'elle est saisie, est constituée de manière permanente (art. 2).

Le premier caractère de cette Cour est son caractère facultatif : ell n'a pas de compétence obligatoire, le recours à la juridiction internationale est seulement facultatif.

Le deuxième est un caractère étatique, ou si on préfère inter-étatique. La loi applicable par la Cour est la loi pénale de fond de l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise. L'accusation n'appartient pas nécessairement à l'Etat qui, ayant usé de la faculté offerte par l'article 3 précité, a déféré l'inculpé à la Cour. Ledit Etat se portera accusateur subsidiairement, c'est-à-dire dans le cas de défaut d'accusation, en premier lieu de la part de l'Etat contre lequel l'infraction a été dirigée, et, en second lieu, de la part de l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise. La Cour ne pourra inculper d'autres personnes que celles qui lui sont déférées : elle ne pourra pas non plus juger les inculpés « pour d'autres faits que ceux en raison desquels ils lui ont été déférés ».

Pourtant quel que soit le caractère inter-étatique du projet, il laisse en son article 23 une très légère ouverture par où pourra peut-être se glisser un jour le recours individuel à la justice internationale : « Tout Etat ou toute personne qui seraient lésés par l'infraction pourront se constituer parties civiles devant la Cour, prendre connaissance du dossier et présenter un mémoire à la Cour ». Comme le dit M. Eustathiades (Eustathiades : « La Répression du Terrorisme ». R.G.D.I.P., 1936, p. 390) : « Si l'individu ne peut pas déclencher

Le rapport du Comité, en date du 15 janvier 1936, prévoyait que la prochaine Assemblée ordinaire de la Société devrait s'occuper du problème et qu'en attendant il serait désirable que les Gouvernements fissent savoir leur opinion. On reçut au Secrétariat Général une vingtaine de réponses. Si certains Gouvernements se montrèrent nettement favorables au projet, comme l'Autriche, en dépit d'une légère réserve, la Bolivie, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, les Pays-Bas (84), la Roumanie (85), certains se montrèrent plus réticents, la Belgique (86) qui ne dit ni oui ni non et les Soviets. Mais surtout quelques Gouvernements sont hostiles au projet de Cour Pénale Internationale, en particulier les Membres du Commonwealth : Australie, Indes, Grande-Bretagne (87) présentent une commune opposition. La Hongrie (87) — peut-être parce qu'elle était politiquement visée à l'époque —, la Norvège, le Siam (87), la Pologne (88), de façon moins impérative le Vénézuëla (87) se déclarent contre le projet.

Le 30 Septembre 1936, la question vient en discussion à la première Commission (89). M. Pella (Roumanie), après avoir fait l'historique du problème, demande la réunion d'une conférence diplomatique. Mais le très long débat qui devait succéder à cette proposition montre, parmi les délégations, des oppositions de point de vue irréductibles. On devait aboutir à une solution transactionnelle demandant que le Comité de Juristes revoie ses conclusions, et laissant entendre qu'une Conférence serait convoquée en 1937 (90).

Voici où en est la question à l'heure où nous écrivons ces

l'action devant l'instance internationale, on lui reconnaît du moins le droit, après que l'affaire aura été déferée à la Juridiction internationale par un Etat, de se constituer partie civile devant la Cour, prendre connaissance du dossier et présenter un mémoire à la Cour ».

Enfin, troisième caractère, qui résulte de la compétence à elle reconnue, la Cour Pénale Internationale n'a pas à connaître de la responsabilité pénale des Etats, mais de celle des individus à elle déferés. Par conséquent les discussions doctrinales autour de la responsabilité pénale des Etats et la création d'une juridiction internationale pour la sanction d'une telle responsabilité restent étrangères à la proposition actuelle. La Cour prévue n'a à juger que les causes et délits du caractère international commis par des personnes privées en temps de paix, à l'exclusion de tous autres délits internationaux.

(84) Doc. S.D.N., A. 24 1936 V.

(85) Doc. S.D.N., A. 24 (a) 1936 V.

(86) Doc. S.D.N., A. 24 1936 V.

(87) Doc. S.D.N., A. 24 1936 V.

(88) Doc. S.D.N., A. 24 (a) 1936 V.

(89) A. 1936, C. I, p. 28 à 62.

(90) A. 1936, P., p. 135.

lignes. La création d'une telle Cour Pénale Internationale de Justice est-elle utile ? Personnellement nous le croyons. La longue discussion en première Commission a permis, nous semble-t-il, de s'en rendre compte (91).

Sans étudier le problème de savoir s'il vaut mieux créer une nouvelle Cour, ou au contraire, comme l'eût voulu M. Caloyanni (92), conférer une compétence pénale à la Cour Permanente de Justice Internationale déjà existante, — au reste la première Commission ne se l'est pas posé — on peut trouver une première raison à l'adoption d'une juridiction internationale : le caractère international des crimes terroristes. Il est nécessaire que ces crimes soient punis et ils ne peuvent l'être que grâce à une entente internationale. Je crois que M. Rolin (93) déplaçait la question dans le débat en première Commission, quand il considérait comme impossible l'extradition en pareil cas. Outre que la création d'une Cour Pénale Internationale parerait aux inconvénients d'une extradition, il ne s'agit plus ici, comme le fit remarquer M. Stoykovitch (Yougoslavie) (94) de délits politiques, mais bel et bien de la protection de vies humaines. Sans doute M. Rolin a-t-il raison de penser que la complexité même du temps où nous vivons ajoute aux difficultés de la chose, mais la raison est-elle suffisante pour qu'on y renonce ?

La deuxième raison qui milite pour une Juridiction Pénale Internationale est la nécessité de garantir l'impartialité du jugement et la nécessité de mettre à couvert la responsabilité internationale de l'Etat. Ce dernier point de vue a nettement influencé l'attitude de la délégation autrichienne. M. Leitmaier déclara en effet à la première Commission qu'« il peut y avoir des Gouvernements — c'est le cas de l'Autriche — qui aimeraient, le cas échéant, s'en remettre à une Cour Pénale Internationale du soin de punir un coupable ou de décider de son extradition » (95). M. Pella développait ainsi les raisons que ces Gouvernements avaient de se décharger de cette responsabilité :

(91) Le 16 novembre 1937 furent établies à Genève deux Conventions : l'une sur la répression internationale du terrorisme, la seconde sur la constitution d'une Cour Pénale Internationale. Elles reproduisent à peu près les projets de conventions que nous avons analysés. Cf. H. Donnadieu de Vabres : « La Répression Internationale du terrorisme ». R.D.I.L.C., 1938, pp. 37-74. Texte des Conventions, pp. 62-74.

(92) Caloyanni : « Le Terrorisme et la Création d'une Cour répressive Internationale », R.D.I., 1935, Vol. I, p. 58.

(93) Cf. en particulier : A. 1936, C. I, p. 31 sqq.

(94) A. 1936, C. I, p. 35 sqq.

(95) A. 1936, C. I, p. 50.

« Pour quel motif les conceptions formulées par le Gouvernement français au sujet d'une juridiction pénale internationale ont-elles suscité de si vives sympathies chez certaines délégations et même chez certains Gouvernements ? De multiples exemples pourraient l'expliquer. M. Pella (96) n'en donnera qu'un seul. Il suppose qu'un crime ait été commis dans un certain pays et que l'auteur de ce crime, prévu par la première Convention, se réfugie en Roumanie. Il peut arriver qu'en Roumanie, un fort courant d'opinion publique se dessine en faveur des conceptions qui ont déterminé l'individu en question à commettre son crime : il peut arriver que ce courant d'opinion ne voie pas avec sympathie l'extradition du malfaiteur dans le pays requérant. D'autre part on peut envisager que la Roumanie dise : « Je n'extradie pas, mais je vais faire juger cet individu par mes Tribunaux ». D'après la constitution roumaine, les crimes doivent être obligatoirement jugés par un jury. Or les juges populaires sont ceux qui ressentent le plus l'influence de l'opinion publique. Ils pourront donc acquitter l'auteur du crime. Or un Etat n'est pas exempt de responsabilités internationales, même pour les décisions de ses juridictions. Par conséquent, si la Roumanie extradie, le Gouvernement se met en contradiction avec son opinion publique, qui peut considérer qu'on commet ainsi un acte d'injustice en livrant cet individu à une juridiction où il pourra être jugé sans objectivité, où il pourra être victime d'une sorte de vengeance. Si, par contre, cet individu est acquitté par les Tribunaux Roumains, le Gouvernement de ce pays ne sera pas exempt de sa responsabilité internationale ».

Ces arguments nous font personnellement désirer l'établissement d'une Cour Pénale Internationale. Mais le tort du projet de 1934-1936 fut d'être trop influencé par les circonstances de fait, par les événements qui l'avaient provoqué. Si la répression internationale des crimes terroristes doit être assurée, car il y a là une sorte de postulat de notre conscience occidentale qui se refuse toujours, et en dépit des récents bouleversements, à admettre le crime comme un moyen politique, si, dis-je, les crimes terroristes doivent être punis, peut-être dans l'énumération très longue de ces crimes que donnait le premier projet de Convention, fallait-il entrer quelques catégories qui expli-

(96) A. 1936, C. I, p. 51.

quaient un peu, sans les justifier, les inquiétudes de la délégation belge. Nous pensons en ce moment aux alinéas IV et V de l'article 2 du premier projet de Convention (97).

E) LA MARCHÉ VERS LE RÈGLEMENT PACIFIQUE OBLIGATOIRE

*Absence d'effets d'un rapport non unanime du Conseil
et coordination des procédures*

Tous les efforts retracés au long des pages précédentes avaient au fond le même but, sinon de nous amener à l'arbitrage obligatoire proprement dit, tout au moins arriver à ce que tout conflit trouve — en fait obligatoirement — son mode de règlement pacifique. Les efforts le plus nets dans ce sens tendirent à combler ce qu'on a considéré souvent comme une des plus grandes fissures du Covenant : l'absence d'effet d'un rapport non-unanime du Conseil. Tout litige qui n'est pas soumis à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire doit être porté devant le Conseil. Mais il s'en faut de beaucoup que celui-ci rende automatiquement une sentence obligatoire. Il rédige un rapport. Si celui-ci est voté à l'unanimité, non comprises dans cette unanimité les voix des parties, « les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport ». La garantie n'est déjà pas énorme en soi et il faut faire appel à l'article 16 pour donner vraiment effet au rapport adopté à l'unanimité. Mais au cas où celui-ci n'obtiendrait pas l'unanimité, « *les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice* ». On sait ce que veut dire une telle liberté ! En vain les grands mots par quoi se termine cet alinéa essaient-ils de nous le dissimuler.

Une réforme apparut vite nécessaire. En 1923, tout en la reconnaissant prématurée, la Suède en formulait ainsi le principe : « La règle énoncée à l'article 15 du Pacte et selon laquelle, lorsqu'une tentative de conciliation n'a pas abouti, les Membres de la Société recouvrent, dans certains cas, le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice, ne pourrait pas être conservée. Il faudrait que le Pacte

(97) Doc. de la Société, A. 7 1936 V, p. 3.

lui substituât une procédure conduisant toujours à une décision obligatoire quant à la solution du différend et équivalant ainsi à la solution de l'arbitrage pour toutes espèces de différends » (98). C'est ce que devait tenter, avec une ampleur qui en fait un des principaux efforts pour la réforme et le complément du Pacte, le fameux Protocole de Genève.

a) *Le Protocole de Genève*

a) *Origine et précédents :*

Il est difficile de séparer le Protocole de Genève de tous les Actes et du mouvement d'idées qui l'ont préparé. Aussi aurons-nous l'occasion d'en reparler dans d'autres chapitres. Il arrive au confluent de trois idées qui furent exprimées en une trilogie qui devait faire fortune : *Arbitrage, Sécurité, Désarmement*.

Désarmement d'abord, si on procède historiquement. Dès avant la première réunion de l'Assemblée, on voulut donner application à l'article 8 du Pacte et le Conseil établit une Commission à cette fin, — Commission que la Première Assemblée devait remplacer par une autre plus largement recrutée. Elle ne se permit d'abord que des objectifs assez restreints, relatifs à la fabrication privée des armes. Ici tout allait encore à peu près bien. Mais voici qu'on voulut aborder de front le grave problème du désarmement. On devait vite s'apercevoir que, dans les conditions du monde moderne où le potentiel de guerre joue un rôle souvent plus important que les armements eux-mêmes, la question était presque insoluble sous cet angle. On fut donc amené à la lier au problème de la sécurité. Désarmement pour procurer la sécurité sans doute, mais désarmement permis par la sécurité, c'est-à-dire par l'assurance mutuelle. Il fallait arriver à donner aux Etats des garanties telles qu'ils puissent désarmer sans crainte, même avec une Société des Nations restreinte, à laquelle n'appartenaient alors ni les Etats-Unis, ni la Russie, ni l'Allemagne. On en vint ainsi à l'idée d'un Traité d'Assistance Mutuelle. Sur ce point on se trouva en face de deux grandes tendances, une fois de plus : la tendance Anglaise, représentée par un projet de Lord Robert Cecil. Il présentait un système essentiellement universaliste de garantie très générale. Le pro-

(98) A. 1923, C. III, p. 148.

jet français, élaboré par le Colonel Réquin, tout en postulant cette garantie générale, prévoyait aussi des accords plus limités et plus précis tout à la fois. C'est une idée sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir. La Commission permanente consultative réunie à cette époque estima à la majorité des voix, y compris celle des experts britanniques, que le projet du Colonel Réquin « contient en substance les principes considérés comme essentiels » (99). Le projet de traité d'assistance mutuelle était une condamnation de la guerre d'agression, « doublée, en cas d'infraction, d'un jeu bilatéral de garanties générales et de garanties particulières », mais il ne comportait rien quant aux procédures pacifiques. Ce projet, très critiquable dans ses modalités, devait être rejeté par plusieurs Gouvernements, à la suite d'une demande d'examen de la quatrième Assemblée. De ses éléments épars allait naître, à la cinquième Assemblée, le Protocole de Genève.

C'est tout un contexte de circonstances politiques qui permit à la cinquième Assemblée de mener à bien le Protocole de Genève, et d'abord le changement de ministère survenu consécutivement en France et en Grande-Bretagne... Ces deux Puissances, jusqu'ici séparées, se rapprochent et, de leur accord, va naître un texte destiné à compléter et à développer la Charte pacifique de l'Europe, et plus spécialement les modes de règlement pacifique des conflits.

C'est de deux manières que le Protocole de Genève va compléter le Pacte de la Société : en coordonnant les procédures et en bouchant la fameuse fissure de l'article 15, tout ceci par un échafaudage judicieux, mais compliqué et partant fragile, de moyens de recours. Les premières bases de cet acte furent jetées à Genève le 4 Septembre 1925 par M. Mac Donald. Le plan primitif de M. Mac Donald, un peu vague et fumeux, consistait à vouloir développer le désarmement grâce à l'arbitrage. La France, plus menacée, devait, par l'intermédiaire de son ministre, introduire une troisième idée, celle du développement de la sécurité et des moyens coercitifs.. La Trilogie était trouvée qui devait faire fortune : Arbitrage, Sécurité, Désarmement.

Le Protocole de Genève est tout à la fois l'expression et la

(99) Ministère des Affaires Etrangères de France. Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne, N° 16, cité par Djoura Djourovitch : *Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise*. Paris, Jouve, 1928, p. 72.

mise en œuvre de cette formule, et c'est pourquoi cette étude déborde notre chapitre. Nous retrouverons à plusieurs reprises ce document. Pour le moment, étudions le système de règlements pacifiques des conflits établi par lui.

**

Le système du Protocole tend à compléter et à parfaire le Pacte de deux façons, en coordonnant les procédures décousues et en comblant les lacunes, de telle sorte qu'à chaque conflit corresponde un mode de règlement pacifique. Le Protocole est, de ce point de vue, le type des efforts vers l'abolition de la guerre par le développement des procédures pacifiques. Sans doute commence-t-il par une interdiction de la guerre d'agression, mais, pour lui, le règlement pacifique des différends internationaux en dérive logiquement. Pour ce faire, on va créer comme un réseau de procédures pacifiques, en les coordonnant entre elles beaucoup plus que le fait le Pacte et en les complétant. Ce qui caractérise le Protocole, c'est justement la manière dont se compénètrent les procédures judiciaires et arbitrales : elles ne se superposent pas, elles s'entremêlent.

On peut pourtant classer à peu près les deux voies dans lesquelles il s'engage : pour les différends susceptibles d'une solution juridique, il étend la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice Internationale ; pour les conflits politiques, il complète le mécanisme de l'article 15 du Pacte.

6) *Extension de la Compétence obligatoire de la C.P.J.I.*

« La connexité entre le Protocole et le statut de la Cour, écrivait à l'époque M. Erich, est établie dans la forme assez curieuse que l'article 3 du Protocole prescrit aux Etats signataires un *pactum de contrahendo* » (100). En effet, la compétence de la Cour est en principe facultative. Pourtant son article 36 offre aux Etats la possibilité de rendre cette compétence obligatoire pour toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet : 1° l'interprétation d'un traité; 2° tout point de droit international; 3° la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un

(100) Raf. Erich : « Le Protocole de Genève », R.D.I.L.C., 1924, p. 517.

engagement international; 4° la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international. Ce sont là les quatre cas le plus généralement susceptibles de règlement par application des règles juridiques actuellement reçues.

L'article 3 du Protocole rend obligatoire la juridiction de la Cour pour les quatre catégories de différends que nous venons d'énumérer (101). Les Etats conservent la faculté de prononcer des réserves compatibles avec l'article 36 paragraphe 2 du statut de la Cour, en adhérant au protocole spécial ouvert le 16 Décembre 1920 et joint à cet article. « L'intention était visiblement, pour arriver à faire accepter le principe de la juridiction obligatoire, d'aller « jusqu'à l'extrême limite de l'interprétation » (102). Pourtant, remarque très justement M. Djourovitch (103) « l'ensemble du système du Protocole rend la compétence obligatoire de la Cour plus effective qu'elle ne paraît au premier abord. Prenant pour principe qu'aucun litige entre les signataires ne doit rester sans solution par voie pacifique, le Protocole institue l'arbitrage obligatoire pour tous les cas où le Conseil ne pourrait pas régler le différend qui lui est soumis, faute d'unanimité. En même temps, il institue, au profit de toute partie en conflit, le droit d'exiger du « Comité d'Arbitres » qu'il consulte la Cour de justice sur les points de droit contestés. Il est vrai que l'avis de la Cour ne lie pas, dans ce cas, les arbitres — il les éclaire seulement — mais il n'en est pas moins vrai que son autorité morale exercera une influence considérable, sinon décisive, sur le jugement ».

γ) *Le Protocole complète le mécanisme de l'Article 15 :*

Le règlement devant le Conseil, pour compléter l'article 15, était particulièrement compliqué et délicat. C'est là que nous

(101) C'est là, au dire de M. Noël Baker, la plus importante innovation du Protocole. Pourtant cette obligation a deux limites : 1° le droit des signataires de faire des traités, soit d'avance, soit au moment où s'avère un différend, en vertu duquel le ou les différends doivent être réglés, non selon les règles du Protocole, mais selon d'autres provisions sur lesquelles les parties s'accordent. C'est là une application du principe du Covenant reproduit par le Protocole que rien de ce qu'ils contiennent « n'affecte la validité des engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage ». La seconde limite est plus grave. Cf. Noël Baker : *The Geneva Protocol*. Londres, King and son, 1925, p. 43.

(102) Erich, *op. cit.*, p. 516.

(103) Djoura Djourovitch : *Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise*, Paris, 1928.

voyons s'interpénétrer étroitement la conciliation et la procédure.

En une première étape, si un différend, qui échappe à la compétence obligatoire de la Cour et ne peut être réglé à l'amiable par les parties, surgit entre deux signataires du Protocole, il est immédiatement porté devant le Conseil. (En fait le Protocole ne change rien sur ce point à ce qui était le premier devoir du Conseil.) Celui-ci doit tâcher d'assurer la conciliation entre les parties. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comporte et les termes du règlement. Mais s'il n'y réussit pas, au lieu de rédiger un rapport comme il est prévu par le Pacte, le Conseil doit inviter les parties à soumettre leur différend à un règlement soit arbitral, soit judiciaire. Si les parties acceptent, le différend se trouve ainsi résolu. Mais si elles ne parviennent pas à s'entendre à la demande d'une seule d'entre elles, la procédure arbitrale devient obligatoire. Cette partie a le droit de demander qu'un « Comité d'Arbitres » soit établi et que le différend soit porté devant lui. Le Protocole institue à son profit un droit de « citation directe » devant le Comité d'Arbitres. « This is the so called « first case » in which a state has the right to insist on compulsory arbitration » (104).

Si une des parties exerce ce droit, il y a lieu de constituer un Comité d'Arbitres. Dans cette première hypothèse, la règle du Protocole est d'assurer le plus possible la liberté des parties. On doit, autant que possible, constituer ce Comité selon leur accord. Si ceci s'avère impossible et si elles ne se sont pas entendues, dans un délai fixé par le Conseil, sur tout ou partie des éléments nécessaires au fonctionnement de l'arbitrage, c'est au Conseil d'y pourvoir. En agissant ainsi il doit faire son possible pour suivre le désir des parties, ceci afin d'assurer l'autorité morale de la sentence à venir. Il doit consulter les deux parties dans ce choix des Arbitres (105). Le rapporteur du Protocole précisait qu'en établissant les points sur lesquels les parties n'ont pas pu s'entendre, le Conseil doit établir les autres pouvoirs des Arbitres, mais sans définir la question ou les questions auxquelles ils ont à répondre. Ceci doit être laissé aux

(104) Noël Baker : *The Geneva Protocol*. Londres, 1925, p. 47.

(105) Le Protocole dit qu'ils seront pris parmi les personnes qui, « par leur nationalité, leur caractère et leur expérience, paraissent donner les plus hautes garanties de compétence et d'impartialité ».

Arbitres eux-mêmes qui posent les questions selon les réclamations des parties (106).

Si au contraire aucune des parties ne demande l'arbitrage, le Conseil examine la question lui-même. S'il parvient à mettre en œuvre des recommandations unanimes, elles auront force liante pour les parties, selon les paragraphes 3 et 4 de l'article 6. On sous-entend, au fond, que les parties préfèrent la décision du Conseil à une sentence arbitrale (107).

Voici donc le Conseil appelé à régler la question. Fidèle à la règle de l'unanimité, le Protocole ouvre pour la procédure devant le Conseil deux possibilités : 1° le Conseil réussit à réaliser l'unanimité des voix. Dans ce cas, ses conclusions s'imposent aux parties; 2° le conseil ne parvient pas à réaliser cette unanimité. On risque de se trouver devant une nouvelle impasse. Ici, le Protocole instaure toute une nouvelle procédure.

Jusqu'ici (en exceptant le fait que l'arbitrage s'est trouvé obligatoire à la demande d'une seule partie) tout s'est déroulé sous le signe de la liberté. Maintenant au contraire c'est le caractère d'obligation qui apparaît. Le Conseil va *imposer* un arbitrage — arbitrage qui — a-t-on pu dire — « *s'impose* à lui, car c'est son absolu devoir de le promouvoir ». Il doit toujours choisir les arbitres selon les règles que nous avons exposées

(106) Il n'est pas inutile de remarquer que ces parties sont libres aussi de conférer au Comité d'Arbitres les pouvoirs qu'il leur plaît, fut-ce de lui demander d'agir comme simple conciliateur ou de lui donner le pouvoir de tout régler en équité.

(107) C'est ce que dit M. Baker, dans un examen de la question qui vaut d'être reproduit : « Les modifications apportées ici par le Protocole, écrit M. Baker, sont en un sens plus logiques que les prévisions du Covenant lui-même. Le premier but de l'action du Conseil, il faut le répéter, n'est pas, en son essence, de trancher un conflit, mais d'en assurer la solution par des négociations. S'il n'y parvenait pas, il était, à proprement parler, illogique de donner au rapport du Conseil un effet réel quelconque, même celui d'ôter le droit de guerre contre la partie qui s'y soumet. Le plan du Pacte était incontestablement un compromis valable et adéquat en vue du but limité qu'il se proposait. Mais quand l'objet qu'on se propose est élargi jusqu'à inclure la solution définitive de tout différend international, au besoin contre la volonté des Parties, le compromis du Pacte n'est plus suffisant, ou il amène devant une impasse. D'un autre côté, tant que le Conseil est un corps politique, ne s'inspirant pas seulement de règles juridiques ou de l'équité, mais influencé par les contingences politiques, il y eût eu une sorte de tyrannie politique, comme il le fut remarqué dans les Commissions de l'Assemblée, à imposer les décisions du Conseil à des parties qui n'ont pas spécifiquement et en vue du présent conflit, donné leur consentement à une telle chose. Mais si les parties refusent les méthodes judiciaires ou arbitrales de règlement des conflits proposées par le Conseil et laissent ainsi le différend entre les mains du Conseil, elles sont sensées avoir consenti d'avance à la solution éventuelle que le Conseil peut recommander ». (Noël Baker : *The Geneva Protocol*. Londres, 1925, p. 48.)

pour le premier arbitrage, mais il n'a pas à consulter les convenances des parties (108).

Le conflit doit ainsi toujours aboutir à une solution définitive. M. Baker considère comme une valve de sûreté que le Conseil, dans cette dernière phase de procédure, puisse toujours s'accorder des délais. On comprend son point de vue, étant donné ce que le système du Protocole a d'étonnement précis ! Les fissures du Pacte sont comblées. M. Djourovitch (109) résume ainsi cet effort : « Pour assurer la Paix, le Protocole a aboli le droit de guerre offensive ; pour ne laisser aucun différend sans solution pacifique, il institue une procédure obligatoire en vue du règlement des différends internationaux. Cette procédure peut aboutir : soit à la sentence arbitrale, soit au rapport du Conseil pris à l'unanimité. L'arbitrage du premier degré, obligatoire s'il est provoqué par l'une des parties, supplée au règlement volontaire sur lequel les parties n'ont pu s'entendre ; la procédure obligatoire devant le Conseil supplée à l'arbitrage obligatoire du premier degré dont personne ne veut ; l'arbitrage obligatoire du second degré supplée à la procédure du Conseil lorsqu'elle n'a pas abouti, faute d'unanimité. Ici, la solution du conflit est enfin réalisée » (110).

δ) *Les lacunes du Protocole :*

I. — Le système n'est pourtant pas si précis qu'il ne comporte des exceptions. Nous avons déjà vu les réserves qui peuvent être apportées à la compétence obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale dans les conflits juridiques. Ré-

(108) Le Protocole indique cette règle pour des raisons de logique : du fait que les parties ont transmis au Conseil le différend, en vue de son règlement définitif, il serait illogique de voir le Conseil les consulter sur quelque point que ce soit.

(109) Djoura Djourovitch : *Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise*, Paris, 1928, p. 96.

(110) Qu'on nous permette ici une parenthèse. On a souvent critiqué le Protocole pour ce fait qu'en coordonnant les procédures, il a confié au même organisme de la Société, le Conseil, deux tâches qui requièrent des aptitudes et des méthodes différentes : Les fonctions conciliatrices et les fonctions arbitrales. M. Dotremont en particulier (*L'Arbitrage International et la Société des Nations*, p. 243 sqq, Bruxelles, 1929) insiste sur ce point. Cette remarque ne nous semble pas juste. Jamais dans le système du Protocole le Conseil ne se mêle de l'Arbitrage, il se contente de constituer des Comités d'Arbitres, auxquels il ne peut même pas imposer les questions à résoudre ! Certes, en dernière instance, le Comité d'Arbitres peut passer à la conciliation, mais en première instance ce ne peut être qu'à la demande expresse des parties et selon leur compromis. En dernière instance, l'affaire en est arrivée à un tel point que tous les moyens sont bons pour la régler.

serve d'importance secondaire, comme nous le constatons, en vertu de la coordination des procédures : si un conflit échappe à la Cour Permanente, c'est pour relever de la Justice Arbitrale. De toute façon on aboutira à une solution. Plus graves peuvent apparaître les exceptions apportées au système du Protocole lui-même.

II. — En premier lieu, les différends ayant déjà fait, à une époque antérieure à l'entrée en vigueur du Protocole, l'objet d'une recommandation unanime du Conseil acceptée au moins par l'une des parties intéressées, échappent au système (art. 4, alinéa 5). Limite facile à s'expliquer : on pourrait ici invoquer l'autorité de la chose jugée. En tout cas quand le Conseil a adopté un rapport à l'unanimité et que celui-ci a été accepté par une ou plusieurs des parties, on peut dire que vraiment le Conseil a établi les droits respectifs des Etats en cause. C'est là d'ailleurs une exception de caractère purement rétrospectif ; elle est destinée à maintenir une certaine situation juridique créée dans le passé. Elle n'a rien à voir avec les différends à naître dans l'avenir.

III. — En vertu de la deuxième exception au système du Protocole, les dispositions de celui-ci ne s'appliquent pas au règlement des différends qui pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats signataires, en accord avec le Conseil ou l'Assemblée (art. 4, § 7). Cette réserve insérée à la demande de la Grande-Bretagne mérite qu'on s'y arrête. La crainte de ce Gouvernement était qu'en cas de conflit la Cour de Justice de La Haye n'ait à appliquer le Droit de la Guerre Maritime. Or chacun sait que les doctrines de l'Angleterre, des Etats-Unis et du Japon sur ce point diffèrent profondément de celles des autres puissances. C'est l'opposition entre le système dit anglo-saxon et le système continental. La délégation britannique n'envisageait pas le cas où l'Angleterre se comporterait en agresseur, — dans ce cas, elle serait certes relevable de la Cour de la Haye, — mais les cas où elle agirait en exécution des prescriptions du Pacte ou du Protocole. Dans ce cas, l'agresseur éventuel pourrait-il la poursuivre devant la Cour Permanente pour infraction au droit de la guerre plus généralement admis ? Le Gouvernement Anglais se refusait à admettre pareille hypothèse.

Les discussions de la troisième Commission ont bien montré le caractère assez secondaire de cette réserve : le rôle du Protocole est de prévenir la guerre en promouvant, dans tous les cas possibles, un mode de solution pacifique. Une exception sur la manière de conduire la guerre n'y crée donc pas de fissure. Elle porte en somme sur un autre domaine que son domaine essentiel. Au reste l'Angleterre demeure toujours justiciable du Conseil (111).

IV. — Signalons l'exception des différends ayant pour objet la révision des traités ou actes internationaux ou tendant à mettre en cause l'intégrité territoriale présente des Etats signataires. Cette exception est parfaitement logique. La Convention de la Haye de 1907 définit l'arbitrage comme un règlement « sur la base du droit existant ». Il semble donc impossible de l'appliquer à la modification de ce droit. Ceci ne peut être l'objet que d'un corps spécial à compétence politique. Le Pacte, par son article 19, réserve exclusivement ce soin à l'Assemblée.

V. — La dernière exception vise les différends sur des questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats. Nous l'avons déjà rencontrée et nous savons ce que nous devons en penser. C'est le vrai trou que laisse subsister le Protocole de Genève, en dépit des insistances japonaises, qui n'ont réussi qu'à réserver l'intervention du Conseil selon l'article 11, tel qu'on l'interprète aujourd'hui, les Parties conservant leur droit de vote. En dépit de sa précision compliquée, le Protocole de Genève présentait encore une lacune.

*
**

Le Protocole de Genève avait soulevé de grands enthousiasmes. Ce fut une des périodes euphoriques de la Société. Déjà on célébrait une nouvelle ère dans les relations internationales... L'illusion fut de très courte durée, une crise intérieure anglaise allait suffire à tout emporter. Le Gouvernement Travailleiste qui avait promu ce texte ne put le défendre. Au reste, il appa-

(111) Mais la procédure ici ne présente pour elle aucun danger. Il serait étrange de voir le Conseil prendre une décision défavorable à l'Angleterre qui, dans cette hypothèse, aurait fait la guerre à la suite de sa décision dénonçant l'agresseur.

rait que c'est à la Nation anglaise tout entière qu'il déplut. L'opinion travailliste elle-même ne lui fut pas favorable. Seul, Lord Robert Cecil au Parlement, et, dans le pays, la Ligue pour la Société des Nations le défendirent... Petite escouade sans influence réelle à l'époque. Ainsi finit assez lamentablement le grand effort pour achever le Pacte et ôter à ses procédures pacifiques leur caractère imparfait. Aucun des amendements au Covenant que prévoyait le paragraphe premier du Protocole ne furent même proposés. Il est frappant de voir tous les grands projets de réforme, après avoir bercé d'illusions sans doute chaleureuses les opinions publiques, sombrer assez lamentablement. Ils ne réussissent qu'à secouer l'édifice, à décevoir ses partisans. Le Pacte demeure inchangé (112).

b) *Les Actes de Locarno*

Le 13 Mars 1925, le Protocole fut rejeté... La sécurité de la France ne se trouvait plus garantie, il ne pouvait plus être question de désarmement. Les lacunes dans les modes de solution pacifique des conflits du Pacte reparaissaient. L'Angleterre savait qu'une telle situation ne pouvait durer. Ayant échoué à compléter le Pacte d'une manière universelle, on allait tenter un effort sur le plan régional : ce furent les Accords de Locarno (113).

Nous aurons l'occasion de retrouver les Accords de Locarno à propos des sanctions et aussi à propos du Régionalisme international. Pour le moment, étudions la manière dont ils essayaient de compléter les stipulations du Pacte en matière de règlements pacifiques. Ces accords comportent sept traités :

1° Le traité de garantie entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, dit « Pacte Rhénan de Sécurité ».

2° La Convention d'Arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique.

(112) Il est à remarquer que deux Etats demandent un retour au Protocole de Genève. Le Gouvernement de l'Irak déclare qu'il « serait heureux de voir procéder à un nouvel examen du Protocole pour le règlement pacifique des différends, communément appelé : Protocole de Genève » (*J. O.* 154, p. 23) Le Gouvernement Néo-Zélandais dit : « Nous sommes disposés à accepter en principe les dispositions proposées pour le Protocole de Genève de 1924 ; comme constituant une des méthodes qui permettraient de renforcer le Pacte actuel » (*J. O.* 154, p. 6).

(113) Sur le plan universel, la Suède se préoccupe encore de sauver les dispositions du Protocole relatives à l'arbitrage : Cf. A. 1925, C. I, p. 35 sqq.

3° La Convention d'Arbitrage entre l'Allemagne et la France.

4° Le Traité d'Arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne.

5° Le Traité d'Arbitrage entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie.

6° et 7° Les deux accords de garantie entre la France et la Pologne et entre la France et la Tchécoslovaquie.

Le Pacte Rhénan est la clef de voûte de tout le système. Il est comme le pivot auquel s'accroche tout l'édifice de garanties et d'arbitrages qui constitue les accords de Locarno. De notre point de vue, il pose le Principe d'où on partira pour tâcher de compléter les procédures pacifiques du Pacte : l'interdiction du recours à la guerre.

Interdisant la guerre, on prétendit établir des modes de solutions pacifiques pour tous les conflits. On a cherché à aller le plus loin possible dans cette voie : la procédure pacifique s'étend à tous les différends, quels qu'ils soient et même aux contestations où d'autres puissances auraient un intérêt. On va jusqu'à écarter la plupart des réserves habituelles aux traités d'arbitrage.

Le système est-il pourtant, quant à son étendue, absolument sans lacune ?

1° D'abord subsiste la fissure de l'article 15, § 8 qu'on réserve expressément et nous avons vu le danger que comporte cette stipulation. Les accords comportent d'autres réserves :

2° Ils ne s'appliquent pas aux contestations nées de faits qui sont antérieurs à la présente convention et qui appartiennent au passé (art. 1, § 2). Réserve grave quand on songe au contexte politique dans lequel se situent ces accords.

3° Non plus qu'aux contestations pour la solution desquelles une solution spéciale est prévue par d'autres conventions en vigueur entre les signataires et qui seront réglées conformément aux dispositions des dites conventions (art. 1, § 3).

L'idée qui domine toute la procédure des modes de solutions pacifiques des conflits dans les Accords de Locarno, c'est celle de la distinction entre *conflits juridiques* et *conflits politiques*. Selon le Pacte Rhénan (art. 3), les « questions au sujet desquelles les parties se contestent réciproquement un droit » sont soumises à des juges à la décision desquels les parties s'engagent à se conformer.

Pour les conflits juridiques la procédure est donc la suivante.

La contestation peut être — et ceci avant tout recours juridictionnel — soumise à la conciliation. Elle sera portée devant une *Commission Permanente de Conciliation*, composée de cinq membres (un nommé par chacun des signataires et choisi parmi ses nationaux, les trois autres choisis par eux parmi les ressortissants de trois puissances tierces différentes. Le Président est choisi parmi ces derniers par les signataires.

Si les parties ne s'accordent pas pour tenter la conciliation, ou si celle-ci n'aboutit pas, les parties soumettront leur conflit, par voie de compromis, soit à la Cour Permanente de Justice Internationale, soit à tout autre Tribunal de leur choix. Si elles ne peuvent s'entendre pour l'établissement d'un compromis, après préavis d'un mois, toute partie a la faculté de porter directement, par requête unilatérale, la contestation devant la Cour Permanente de Justice Internationale.

Donc, et c'est un premier point, tout litige d'ordre juridique trouve une solution.

La pratique ne va-t-elle pas risquer d'apporter des atténuations à ce premier point ? tout dépend de la définition qu'on adoptera du « conflit juridique ». Comme pour les conflits politiques, on est fort loin d'être parvenu au même accord, il peut y avoir un moyen de faire échapper aux procédures juridictionnelles des conflits qui en relèvent. Les Accords de Locarno ne comportent pas de définition du conflit d'ordre juridique : « Il semble, à lire l'exposé des motifs, écrit M. Dotremont (114), que les rédacteurs des Accords de Locarno aient reculé devant la difficulté de définir les caractères distinctifs du différend d'ordre juridique ».

Comme pour le Pacte, ils ont recours à une énumération, mais précisant celui-ci, ils envisagent un certain nombre de cas nouveaux :

1° La réalité de faits constituant non la rupture, mais l'inobservation, peut-être involontaire, d'un engagement international ;

2° La réalité de faits qui, s'ils étaient établis, constitueraient la rupture d'une obligation internationale dérivant du droit

(114) Dotremont : *L'Arbitrage international et le Conseil de la Société des Nations*, p. 262.

international coutumier et non d'un engagement international;

3° La réalité d'un fait qui, s'il était établi, constituerait, non la rupture d'un engagement international, mais l'exercice d'un droit donnant naissance à une obligation synallagmatique, telle l'utilisation pour un Etat de matériel ou de services relevant d'un autre Etat et entraînant paiement de certaines sommes à titre de location, indemnité ou péage.

Il y a, dans ces Actes de Locarno, un admirable effort pour étendre le domaine du droit international le plus loin possible, plus loin que le droit positif en tous cas. Mais la distinction entre conflits juridiques et conflits politiques conserve son caractère imprécis. Les inconvénients n'en sont pas très grands dans ce système, car c'est la Cour de Justice Internationale (art. 16 in fine) qui détermine sa propre compétence.

En résumé, dans le système de Locarno, tous les conflits juridiques trouvent une solution : soit par la conciliation, soit juridictionnellement, en donnant à l'idée de conflit juridique une très grande étendue.

Pour les conflits d'ordre politique, l'intervention de la Commission Permanente de Conciliation est obligatoire. C'est d'ailleurs la seule précision que les Accords de Locarno apportent au Pacte à leur sujet. Si, dans le mois de la clôture des travaux de la Commission, les parties ne se sont pas entendues, chacune d'elle pourra porter la question devant le Conseil de la S.D.N. qui statuera, conformément à l'article 15 du Pacte.

Toutes les lacunes de celui-ci subsistent donc. Celles du paragraphe 7 et celle du paragraphe 8. Ici Locarno n'apportait aucune réforme. Pourtant on mettait à l'époque de grands espoirs dans un fait nouveau. Même au cas du paragraphe 7 et du paragraphe 8, les signataires du Pacte Rhénan renonçaient entre eux à la guerre. L'idée se faisait jour peu à peu que l'absence de solution et une certaine injustice valaient encore mieux que la guerre. Cette idée devait s'épanouir avec le Pacte Briand-Kellogg.

c) Efforts du Comité d'Arbitrage et de Sécurité

Les traités de Locarno ne complétaient le Pacte de la Société des Nations que sur un point très restreint. D'autre part, ils ne le faisaient que pour cinq ou sept puissances : France, Angle-

terre, Belgique, Allemagne, Italie, et avec des garanties déjà moindres : Pologne et Tchécoslovaquie. En grande partie pour celles-ci et en tout cas pour les autres Membres de la Société, le Pacte gardait ses lacunes ; les juridictions qu'il instituait n'avaient qu'une compétence facultative. De nombreux efforts furent tentés.

Un mémorandum norvégien du 30 Décembre 1927 (115) exprime déjà ce souci : Locarno a fait quelque chose sur le plan régional, il faut étendre ce système sur le plan général. Il propose à cette fin un traité collectif sur le type de Locarno. Ce mémorandum propose en outre que les Etats qui le désiraient aient l'occasion d'accepter aussi l'arbitrage obligatoire pour les différends non juridiques.

Le Comité d'Arbitrage et de Sécurité, constitué en Septembre 1927 pour procéder à l'étude des moyens propres à augmenter les garanties d'arbitrage et de sécurité grâce auxquelles tous les Etats pourraient diminuer leurs effectifs et leurs armements jusqu'au niveau le plus bas, allait préparer un projet dans ce sens. Celui-ci fut discuté en première Commission lors de l'Assemblée de 1928 (116). Le Comité présentait trois types de conventions (117).

I. — Une première convention, dite Convention A soumettait obligatoirement à un règlement judiciaire ou arbitral, et facultativement à une procédure de conciliation préalable tous les conflits d'ordre juridique. C'était donc bien le système de Locarno universalisé. Ce qui le prouve, c'est que « si les parties ne décident pas de recourir à un Tribunal spécial ou, ayant décidé d'y recourir, elles ne tombent pas d'accord pour rédiger le compromis, le litige est porté par voie de requête, devant la Cour Permanent de Justice Internationale. » Au point de vue des litiges politiques, la Convention A va plus loin que Locarno. Non seulement cette catégorie de différends est soumise obligatoirement à une procédure de conciliation, mais en cas d'échec de la conciliation, ils doivent être portés devant un Tribunal arbitral nommé en principe par les parties, ou par le Conseil, si elles ne parviennent pas à se mettre d'accord.

II. — La Convention B, elle, représentait textuellement le

(115) Cf. A. 1928, C. I, p. 28.

(116) A. 1928, C. I, p. 27 sqq.

(117) A. 1928, C. I, p. 101 sqq.

système de Locarno : 1° Les litiges d'ordre juridique sont portés devant la Cour Permanente de Justice Internationale, sauf accord des parties pour recourir à un Tribunal arbitral; 2° Les litiges non juridiques sont soumis simplement à une procédure de conciliation. Si elle échoue, c'est l'article 15 du Pacte qui entre en jeu.

III. — Enfin, une Convention C prévoyait simplement une procédure de conciliation. La composition, le fonctionnement et le rôle de la Commission de conciliation prévue à cette Convention reproduisaient à peu de choses près ce qui était stipulé dans cet ordre par le traité de Locarno. Une latitude plus grande était laissée aux parties : notamment il était stipulé que la Commission de Conciliation pourrait être permanente ou spéciale.

Voici ce qu'à l'époque on présenta comme une « charte » en matière de règlement des litiges internationaux (118) ; système qui, on le voit, n'ajoutait en somme qu'assez peu au Pacte. Réforme prudente, nuancée, et qui somme toute, pouvait porter des fruits, pourvu que les nations fussent décidées à se servir loyalement des instruments qu'on leur offrait.

On a considéré en première Commission que ces trois conventions juxtaposées manquaient d'unité (119). De ce fait les engagements qui auraient pu être pris par chacune d'elle risquaient de devenir inopérants. On décida donc la fusion des trois conventions en un texte unique, mais qui conserve entière l'économie des trois conventions élaborées par le Comité d'Arbitrage et de Sécurité. Ce texte est divisé en chapitres, suivant le plan des conventions précitées. Il permet des adhésions partielles. Mais, contrairement au Protocole de Genève, il n'est pas prévu d'amendement au Pacte. Les Etats ont simplement la faculté d'accepter, dans le cadre du Covenant (120) des obligations plus rigoureuses et plus précises que ne le prévoient les stipulations de celui-ci.

Cet acte n'ajoutait pas grand'chose au Pacte. D'autant moins qu'il prévoyait la possibilité de réserves, si largement que l'obligation risquait de se réduire à peu près à rien. Et il laissait complètement dans l'ombre l'intervention éventuelle des organes

(118) A. 1928, C. I, p. 58.

(119) Cf. A. 1928, P., p. 169.

(120) Les Etats non membres eussent pu adhérer à cette convention.

de la Société, se contentant de quelques stipulations complémentaires.

d) *La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations
avec le Pacte de Paris.*

L'Acte général d'Arbitrage ne faisait guère que faciliter la conclusion de conventions bilatérales, qui eussent, entre les signataires, développé les modes de solution pacifique des conflits. Effort restreint, résultats forcément limités. La grande tentative de réforme et de complément du Pacte allait reprendre avec les essais de mise en harmonie du Pacte de la Société avec le Pacte de Paris ou Pacte Briand-Kellogg. Nous consacrerons le chapitre suivant à cette mise en harmonie, mais d'un autre point de vue : l'introduction dans le Pacte de l'interdiction absolue de la guerre. Jusqu'ici on a tendu à interdire la guerre, dans la mesure où on réussissait à y « suppléer » par des règlements pacifiques. Le Pacte Kellogg pose une condamnation inconditionnée de la guerre. Pourtant, lorsqu'il s'agit de mettre le Covenant de la Société en harmonie avec lui, on n'a pas pensé qu'on puisse se contenter d'introduire le principe du non-recours à la guerre dans le Pacte, sans compléter les procédures pacifiques prévues par celui-ci.

Nous ne prétendons pas faire l'historique de cette longue aventure du Covenant que fut la mise en harmonie des deux Pactes. Au reste, nous nous étendrons beaucoup plus sur cette question dans un prochain chapitre. Ce que nous voulons voir maintenant c'est la manière dont on a prétendu compléter le Pacte, en boucher les fissures, pour qu'à la condamnation prétendue absolue de la guerre, correspondît un développement parallèle des procédures pacifiques, s'inspirant toujours de la même idée qu'on ne peut interdire la guerre que lorsqu'on prévoit le moyen de régler tous les différends autrement. Ce fut une profonde discussion des articles 12, 13 et 15 du Pacte. Si elle avait abouti, ces trois articles eussent été profondément modifiés.

I. — L'Article 12, article général, posait le principe des solutions pacifiques obligatoires dans tous les cas. Sans doute ne contenait-il pas une condamnation de la guerre, qui, comme le

remarque Gallus (121), en eût altéré le sens général ; mais selon la nouvelle rédaction proposée par le Comité des Onze (122), les Etats s'engageaient à ne résoudre leurs différends que par des *moyens pacifiques*. Cette rédaction avait, aux yeux de ses auteurs, deux avantages : elle était plus compréhensive que ne l'eût été une condamnation de la guerre, vocable restreint et assez mal défini. Elle maintenait la tradition du parallélisme entre la condamnation de la guerre et le développement des procédures pacifiques. La rédaction du second alinéa précisait mieux les moyens à employer ; il y était dit que : « si le désaccord persiste, le différend sera soumis, soit à la procédure d'arbitrage, ou à un règlement judiciaire, soit à un examen du Conseil ». Les mots « si le désaccord persiste », expriment l'idée qu'un effort de conciliation doit précéder tout autre mode pacifique de règlement. C'est ainsi que le projet du Comité des Onze prévoyait la coordination des procédures.

II. — L'Article 13 voyait préciser la question de l'exécution des sentences (123), mais l'article le plus profondément modifié était l'article 15 dans ses paragraphes 6 et 7. On y adjoignait un paragraphe 7 bis.

A) Pour le paragraphe 6, le Comité supprime l'éventualité de recours à la guerre que ce paragraphe semblait admettre (124). « Le paragraphe 6 de l'article 15 déclarait implicitement que, dans certaines circonstances, la guerre était licite contre l'Etat qui ne conformerait pas sa conduite aux solutions indiquées par le rapport du Conseil. En effet, les Membres de la Société s'engageaient à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conformerait aux conclusions du rapport. Le Comité a évidemment supprimé cette possibilité de régler le conflit par la guerre. » Il sera donc possible désormais de terminer un différend par une décision obligatoire, dans un cas où, jusqu'ici, ce n'était pas possible. C'était rendre beaucoup plus stricte l'in-

(121) Gallus : *La Mise en Harmonie du Pacte de la S.D.N. avec le Pacte de Paris*. Editions Internationales, 1930, p. 32. Nous avons suivi d'assez près cet ouvrage dans ce développement.

(122) Comité de Juristes et d'hommes politiques nommé par le Conseil dans sa session de janvier 1930, en exécution de la résolution de l'Assemblée du 24 septembre 1929, dont la mission était de « présenter un rapport sur les amendements qu'il serait nécessaire d'apporter au Pacte de la Société pour le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris ».

(123) *J. O.*, 1930, p. 355. Nous reviendrons sur cette question à la fin du présent chapitre.

(124) *J. O.*, 1930, p. 356.

tervention du Conseil et on s'explique la position prise par M. Ito (Japon) : celui-ci exprima la crainte qu'il n'y eût plus « aucune différence entre le rapport du Conseil et une sentence arbitrale... Ce qui rend l'intervention du Conseil particulièrement précieuse, c'est que ses décisions sont différentes de celles d'un Tribunal d'Arbitrage. Si le Conseil devient purement et simplement un arbitre, juridiquement il n'a plus de raison d'être » (125). L'opinion de M. Ito était très exagérée pourtant. En premier lieu, le Conseil aurait toujours « une très large faculté de statuer *ex aequo et bono* et selon les contingences politiques, qui ne sera jamais celle d'un arbitre », celui-ci, au terme même, peut-on dire, de la définition de La Haye et selon la meilleure doctrine, ne pouvant se faire amiable compositeur que d'une manière tout à fait exceptionnelle ; « le pouvoir d'amiable compositeur, disent MM. de la Pradelle et Politis, n'est légitime qu'à la condition d'être exceptionnel. Il faut que l'arbitre se pénètre de l'idée qu'il ne lui est permis d'en faire usage qu'en cas de nécessité démontrée, alors qu'il est bien établi que toute solution de droit est impossible » (126). Reconnaître aux décisions du Conseil une force exécutoire n'est pas faire de celui-ci un arbitre, c'est plutôt une reconnaissance de sa souveraineté éminente, de sa suzeraineté, oserais-je dire. On reste en face de deux modes distincts de règlement : un règlement selon le droit strict, et un règlement suivant les opportunités politiques.

B) Le Comité des Onze s'efforça aussi de boucher le trou de l'alinéa 7. Il fallait trouver un moyen de ne pas laisser un litige en suspens dans le cas où le Conseil ne parvient pas à être unanime. On peut relever deux propositions essentielles faites à ce sujet dans les travaux préparatoires : 1° le Conseil renverrait la question successivement à la Cour Permanente de Justice Internationale et à l'Assemblée, ou encore seulement à l'Assemblée, comme le proposait M. Cornejo (127). Comme le remarque le

(125) Cité par Gallus : *La mise en harmonie du Pacte de la S.D.N. avec le Pacte de Paris*, p. 61, en note.

(126) De la Pradelle et Politis : *Recueil des arbitrages internationaux*, Affaire Zulama, t. II, p. 615.

(127) « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses Membres autres que toutes les parties au différend, il porte le différend et tous les rapports devant l'Assemblée. Dans ce cas, le rapport, approuvé par la majorité de l'Assemblée, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des parties ». Cité par Gallus : *La Mise en harmonie du Pacte de la S.D.N. avec le Pacte de Paris*, p. 66.

rapport du Comité des Onze, il eût été « inopportun d'ériger en une sorte de juge d'appel l'Assemblée, dont la convocation immédiate présente de grandes difficultés. Il faut donc laisser le Conseil libre de saisir l'Assemblée dans les termes de l'article 15 (§ 9), sans généraliser une pareille procédure. Au surplus chaque partie a le droit, en vertu du même paragraphe 9, de saisir l'Assemblée de ses différends ». La réponse du rapport n'est peut-être pas suffisante, car la proposition de M. Carnejo modifiait assez fortement sur un point le contenu, non du paragraphe 9, mais du paragraphe 10. Elle permettait un règlement par l'Assemblée à la majorité, sans plus parler de l'unanimité des membres du Conseil. Modification importante, l'exigence du maintien de l'unanimité des membres du Conseil, quand l'affaire vient devant l'Assemblée, se comprenant difficilement.

2° La seconde proposition pour boucher la lacune de l'absence d'effet du rapport non unanime fut une reprise du système du Protocole de Genève : renvoi à des arbitres désignés par le Conseil. Voici comment le rapport résume la procédure envisagée : « nouvel examen du Conseil, consultation obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale sur les points de droit relatifs au différend, arbitrage organisé par le Conseil » ; et il ajoute : « Après une nouvelle tentative de conciliation et une étude approfondie des questions juridiques, le Conseil aurait soumis le différend à un Tribunal arbitral, dont la décision eût été obligatoire pour les parties en cause ».

Le Comité ne s'est pas arrêté à cette hypothèse. Sans que le rapport nous dise rien explicitement, on peut en deviner la raison : avant tout, crainte d'une puissance excessive du Conseil. Et le Comité, selon son mot, « s'orienta vers une solution plus modeste; non pas qu'il ait absolument renoncé à l'idée de charger le Conseil de veiller au règlement définitif du différend. » Il a simplement pensé qu'il n'était pas opportun d'imposer une procédure déterminée. Il a laissé au Conseil le soin de rechercher la procédure la mieux appropriée et de la recommander aux parties. Le Conseil pourra recommander tout aussi bien l'arbitrage que le recours à la Cour Permanente de Justice Internationale, ou tel autre procédé de règlement pacifique » (128).

Le système auquel s'est rallié le Comité est très modeste :

recommandation d'une procédure. Le Conseil ne fait que formuler une proposition qui d'ailleurs peut n'être votée qu'à la majorité, remarque Gallus, parce qu'elle n'oblige pas les parties. Pour renforcer l'autorité de cette proposition, le Comité adopterait une méthode dont nous aurons l'occasion de reparler longuement. En un paragraphe 7 bis, il disait : « A tout moment de la procédure d'examen, le Conseil peut, soit à la requête d'une Partie, soit d'office, demander à la Cour Permanente de Justice Internationale un avis consultatif sur des points de droit relatifs au différend. Cet avis peut être demandé sans qu'il soit besoin d'un vote unanime du Conseil. » On n'ose pas préciser trop les obligations, mais on tâche d'obtenir les résultats voulus par une autre voie : l'autorité morale de la décision. « On y compromet les trois plus hautes autorités de la Société : le Conseil — l'Assemblée éventuellement — la Cour Permanente, espérant que leur poids donnera une telle force à la décision finale que, bien qu'elle soit facultative, nul n'osera s'y soustraire ».

Nous savons qu'on proposa la suppression du paragraphe 8 de l'article 15. Le Comité des Onze « n'estima pas qu'il y eût contradiction formelle entre le texte du paragraphe 8 et le texte du Pacte de Paris ». D'un certain point de vue c'est vrai, mais peut-être est-ce dommage.

On pouvait voir dans le rapport du Comité des Onze une autre proposition très intéressante que malheureusement celui-ci ne fit pas sienne. Aux termes du paragraphe 10 de l'article 15, « un rapport par l'Assemblée avec l'approbation des représentants des Membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres Membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des Parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil — adopté à l'unanimité de ses membres, autres que les représentants des Parties. » « L'auteur de cette proposition, dit le rapport, demandait qu'on supprimât l'addition, à la majorité des membres de la Société, des représentants des Membres de la Société représentés au Conseil ». Il estimait que le Conseil devait pouvoir, au cas où il ne réussirait pas à faire adopter son rapport à l'unanimité, porter son rapport devant l'Assemblée et s'en remettre purement et simplement à la majorité des Membres de la Société des Nations. Il pensait étendre ainsi le champ de cette procédure peu usitée dans la pratique. » Le Comité n'a pas adopté cette façon de voir. D'une certaine manière, on le comprend : il est impossible, dans l'état

actuel de la Société internationale, de retirer aux grandes Puissances, Membres permanents du Conseil, leur droit de veto. Mais que signifie à l'Assemblée le veto d'un Membre temporaire du Conseil ? (129). Ceux-ci sont au Conseil pour y exercer un contrôle, mais on ne voit pas bien pourquoi ce mandat de contrôle sur la gestion des grandes Puissances entraîne un droit de veto contre les décisions de l'Assemblée. On se trouve ici en face d'une disposition du Pacte mal élaborée.

**

La Sous-Commission de la première Commission de l'Assemblée de 1930 devait reprendre ses travaux et y apporter certaines modifications. Pour ce qui est de l'article 12, les changements apportés au projet du Comité des Onze ne sont guère que des questions de rédaction. Il garde son caractère, — nouveau dans le droit de la Société des Nations —, de faire disparaître « la relation intime existant, dans le Pacte actuel et dans l'article 12, entre procédure pacifique et interdiction de la guerre. » (130).

Le Comité des Onze ne proposait aucun changement à l'alinéa 2 de l'article 12. La Sous-Commission, supprimant le terme fixe de six mois pour l'élaboration du rapport du Conseil, dispose : « la décision arbitrale ou judiciaire doit être rendue, et le rapport du Conseil doit être établi dans un délai raisonnable ». En effet, actuellement, l'expiration du délai de six mois comporte une conséquence grave. Dans le Pacte amendé où la guerre n'est plus possible, il ne présenterait plus aucun intérêt. Il ne serait plus qu'une disposition administrative sans aucune conséquence ou sanction, dont l'insertion dans cet article n'est guère motivée.

Pour l'alinéa 4 de l'article 13, la Sous-Commission précisait un peu les mesures d'exécution, y ajoutant cette phrase : « Ils (les Membres) s'engagent en outre à ne prêter aucun appui à la résistance d'un Etat qui ne se conformerait pas à une sentence. »

La Sous-Commission marqua un recul dans les changements à apporter au paragraphe 6 de l'article 15. Selon l'expression de M. Rutgers, la Sous-Commission « a élaboré une rédaction

(129) Sur cette question : cf. une proposition de M. Carnejo au Comité des Onze en vue de supprimer ce droit de veto : *J. O.*, 1930, p. 362.

(130) Rutgers : *La mise en harmonie des Deux Pactes*. La Haye, 1931, IV, p. 92.

des alinéas 6 et 7 qui ne fait rien d'autre que combler les lacunes par des mots » (131). A ce moment se dessine beaucoup plus nettement l'intention d'interdire la guerre sans compléter parallèlement les procédures pacifiques. Le Comité des Onze voulait attribuer un caractère obligatoire aux conclusions d'un rapport adopté à l'unanimité. La Sous-Commission ne le suit pas dans cette voie, par crainte de voir le Conseil changer de caractère. C'est là du moins la version officielle. Ce qu'elle propose, c'est d'insérer à l'alinéa 6 que le Conseil recommandera aux Parties de se conformer aux conclusions du rapport. « Comme ces conclusions, aux termes du paragraphe 4, contiennent les solutions que recommandent le Conseil, la nouvelle recommandation qu'on veut prescrire à l'alinéa 6 n'est autre que la recommandation antérieure » (132). Retour sur la conciliation, insistance sur les solutions proposées : c'est tout. M. Rutgers ajoute : « Il semble douteux que la répétition et le soulignement soient les moyens indiqués pour renforcer l'efficacité des dispositions du Pacte » (133). M. Uden (Suède) n'alla-t-il pas plus loin encore en proposant la suppression totale de l'alinéa 7 qui, selon lui, devient vide de sens une fois aboli tout recours à la guerre ?

*
**

En fait, on avait beaucoup discuté tous ces articles. On avait laissé voir combien certains Etats étaient peu attachés aux dispositions du Pacte, partant prêts, sinon à les violer de fait, du moins à ne pas les mettre en œuvre. Pour quel résultat ? faisons le bilan du développement des procédures, tel qu'il fut proposé à l'Assemblée de 1930. La médiation du Conseil se fera plus insistante : on s'en tient là. Il est vrai que cette disposition elle-même allait rester à l'état de projet. Chacun a présent à l'esprit l'échec de la mise en harmonie. On renvoya ce travail à la Conférence du Désarmement. On n'eut même pas ce bel enterrement sous des phrases, comme on sait en célébrer dans les grandes Assemblées. Peu à peu le projet tomba dans la désuétude. Il y demeure.

(131) Rutgers : *La mise en harmonie des Deux Pactes*. La Haye, 1931, IV, p. 101.

(132) Rutgers : *op. cit.*, p. 103.

(133) P. V. Onze, p. 63 : cité par Rutgers : *op. cit.*, p. 103.

e) *Les Procédures Pacifiques dans les récents projets de réforme de la Société :*

La Société allait entrer dans une de ses plus grandes crises. On songe peu dans ces traverses, dans les hauts et les bas de la malencontreuse affaire Ethiopienne, dans le déni de justice du Mandchoukouo, dans le semi-échec du Chaco, à compléter les procédures du Pacte (134). En vérité depuis quatre ans la politique emporte tout et un certain courant d'idées se développe qui affleure de nos jours : la méfiance des procédures pacifiques. C'est ainsi que nous avons pu lire dans une étude récente : « On doit rejeter tout de suite toute nouvelle prétention seulement destinée à renforcer l'instance judiciaire, car, comme on l'a déjà dit, elle ne peut jouer qu'un rôle relatif dans l'ordre international... un changement radical des idées à la mode s'impose donc. Loin d'admettre que la solution judiciaire est unique et doit par conséquent constituer la règle normale, il faut partir de la supposition que l'instance judiciaire a, pour le moment, dans l'ordre international, une valeur relative » (135). « Le Memorandum Polonais de Décembre 1936 se fait l'écho des méfiances vis-à-vis des moyens judiciaires. Il parle du « danger qu'il y aurait à développer la procédure des règlements pacifiques » et de la prévention de la guerre, étant donné les tendances à « ne pas développer les garanties de sécurité » (136). Cette in-

(134) Tout au plus peut-on citer comme un effort régionaliste les dispositions de l'article 2 des Pactes franco-soviétique et tchéco-soviétique, presque littéralement empruntées aux Traités franco-polonais et franco-tchécoslovaque de Locarno. Au cas de rapport non unanime, les parties s'engagent à s'assister mutuellement. Mais peut-on appeler cela un complément du Pacte ?

(135) José Gascon y Marin et Pedro Cortina Mauri dans la *Sécurité Collective*, d'après les Travaux des VII^e et VIII^e Conférences des Hautes Etudes Internationales. Paris 1934, Londres 1935. Sous la direction de M. Maurice Bourquin, p. 211.

(136) Même les projets d'arbitrage obligatoire sont parfois entourés de si étonnantes réserves, qu'on se demande s'ils vont très loin, tel celui du baron de Freytagh-Loringhoven qui prescrit expressément « la clause dite d'honneur en vertu de laquelle les cas dans lesquels l'honneur et l'existence d'une partie en litige sont en jeu devraient être soustraits à l'arbitrage pour faire l'objet d'une action médiatrice devant se poursuivre, non seulement par la voie diplomatique, mais encore en vertu d'une procédure de conciliation à l'instar des accords de conciliation qui sont si répandus à l'heure actuelle ». Baron de Freytagh-Loringhoven : « Réforme de la S.D.N. ». *Volkerbund* (All. Genève), 15 déc. 1933, p. 6.

fluence s'est-elle exercée sur d'autres Gouvernements ? ils restent en général dans le vague des énoncés de principe. (137).

(137) Le Gouvernement Estonien dit (*J. O.* 154, p. 14) : « Des procédés devraient être trouvés pour généraliser et préciser la procédure de conciliation et d'arbitrage ». Sa seule précision est qu'il envisage de le faire dans des Pactes bilatéraux et collectifs. Le Gouvernement Letton souligne (*J. O.* 154, p. 11) : « Toutes les possibilités de généraliser de plus en plus la procédure de conciliation et d'arbitrage, quoiqu'elle ne soit pas toujours capable de régler des conflits politiques ». Le Gouvernement Néo-Zélandais (*J. O.* 154, p. 6) croit « qu'il ne convient pas de mettre en vigueur un système destiné à empêcher la guerre sans établir en même temps un organisme approprié, chargé d'examiner et si possible d'applanir, les différends internationaux », et il déclare qu'il se rallie « à l'idée de la création, à cette fin, d'un Tribunal susceptible d'être accepté ». Ce qui apparaît dans ce mémoire, c'est l'idée d'un Tribunal International pour les conflits politiques. Le Gouvernement Suisse (*J. O.* 154, p. 28) déclare « qu'il y aurait lieu... d'améliorer ses méthodes de règlement pacifique (les méthodes du Pacte) spécialement celles qui ont pour but d'aplanir les conflits politiques ». La délégation du Panama (*J. O.* 154, p. 34) « désire affirmer le droit de tout Membre de la Société des Nations d'offrir ses bons offices ou sa médiation, indépendamment des procédures de la Société des Nations ». On ne voit pas très bien pourquoi inscrire au Pacte une chose aussi généralement admise. Le Gouvernement Norvégien (*J. O.* 154, p. 15) est pourtant plus précis lorsqu'il demande que la règle de l'unanimité soit abolie dans les voies de recours. De même, le Gouvernement Finlandais dans sa communication du 31 août 1936 (*J. O.* 154, p. 22). Le Gouvernement Colombien (*J. O.* 154, p. 20) prévoit une application du régionalisme dans l'article 15 ; nous aurons l'occasion d'en reparler. La communication du Gouvernement de l'Irak (*J. O.* 154, p. 23) est spécialement précise. C'est la seule qui entre un peu dans le détail : il demande d'abord « une application plus complète de l'article 13 du Pacte, notamment en ce qui concerne les différends de la nature mentionnée au paragraphe 2 dudit article ». Il envisage aussi certaines questions de procédure et tout particulièrement le remplacement, dans les débats du Conseil et de l'Assemblée, d'un rapporteur qui, dans un délai donné, ne réussit pas à concilier les Membres que sépare un différend. Le Gouvernement Hongrois voudrait que la disposition de l'alinéa 4 de l'article 13 fit l'objet d'une étude approfondie. Le Général Tanczos déclarait devant l'Assemblée (A. 1936, XVII, P., 28 sept. 1936) : « L'attachement de la Hongrie à l'idée de Justice internationale ainsi que la considération que le respect des sentences judiciaires ou arbitrales constitue la clef de voûte de tout le système d'arbitrage, ont amené mon Gouvernement à proposer que la disposition contenue à l'alinéa 4 de l'article 13 et visant l'exécution des sentences rendues au cours d'une procédure d'arbitrage ou d'un règlement judiciaire, soit soumise à une étude approfondie ». Le même Gouvernement, dans sa communication du 1^{er} septembre 1936 (*J. O.* 154, p. 25) insistait pour qu'un équilibre soit trouvé entre les articles 11, 13 et 19 et la partie répressive du Pacte. Le Gouvernement Péruvien (*J. O.* 154, p. 25) qui lui aussi entre assez dans le détail, demande que les articles 12 et 13 soient complétés par une disposition établissant que, s'il n'y a pas accord entre les parties à un différend sur le caractère politique ou juridique de ce différend, ce sera le Conseil qui décidera à quelle catégorie de procédure ce différend doit être soumis.

En ce qui concerne la Cour Permanente de Justice Internationale, le même mémoire du Gouvernement Péruvien poursuit : « la première partie de cet article (14) relative à la préparation du projet de Cour Permanente de Justice Internationale est désormais inutile. En amendant la rédaction de cet article, il conviendra d'ajouter l'énoncé des principes essentiels sur lesquels repose l'organisation du Tribunal, à savoir : a) son caractère électif ; b) la représentation proportionnelle des groupes continentaux, sans préjudice de celle des divers systèmes juridiques et de la qualification personnelle, et non pas politique, des juges ; c) la compatibilité entre le Tribunal de la Société des Nations

§ 3. — Les Demandes d'Avis Consultatifs à la Cour Permanente de Justice Internationale

Pour nous résumer, les propositions des Gouvernements dans les récents projets de réforme sont assez vagues. On rappelle le principe. Seul, un Etat d'Amérique latine apporte vraiment un projet de réforme : le Pérou. Projet que nous avons critiqué (138). Mais une disposition plus intéressante est relative à la question de l'unanimité dans les demandes d'Avis consultatifs à la Cour Permanente de Justice Internationale. Les quatre Gouvernements du Nord qui présentent des projets parallèles (139), Danemark, Finlande, Norvège, Suède, veulent que les décisions tendant à demander un avis consultatif soient prises à la majorité. Dans le même ordre d'idées, le Gouvernement Hongrois (140) déclare : « Il importe de faciliter les demandes d'avis consultatifs et, à cet effet, il faudrait formuler des règles interprétatives assouplies, en poursuivant, avec toute la diligence possible, les études déjà introduites sur cette question à la suite de la rédaction adoptée par l'Assemblée le 28 Septembre 1935 ».

et tout autre Tribunal régional ou continental qui pourrait être créé ». Nous retrouverons cette question du régionalisme. Emprissions-nous de dire pourtant combien, ici, elle nous paraît dangereuse, tout au moins en ce qui concerne la répartition continentale des sièges de juges. Cette proposition n'est pas nouvelle. Déjà en 1930 (*J. O.*, 1930, p. 1.321) les douze Etats de l'Amérique Latine, membres de la Société, avaient demandé que l'on observât « dans le personnel de la Cour la même proportion qu'au Conseil ». M. Jean Ray (*Commentaire, Supp. I*, p. 79) critique à juste titre cette prétention : « C'est toujours le même principe que l'on invoque ; pour le Conseil, organe politique, il se peut défendre ; pour le Secrétariat, organe administratif, il nous paraît déjà très dangereux ; pour la Cour il est franchement inadmissible. Ce sont les « grands systèmes juridiques « du monde » qui doivent être représentés ; cela n'implique en aucune manière qu'un groupe d'Etats ou un seul et même système doive être représenté par un bloc de trois juges. Il y a là encore un de ces glissements qui, si l'on n'y prend pas garde, transformeront la Cour de Justice en un organe politique ».

(138) N'oublions pas non plus le projet haïtien de citation directe devant la Cour : « Moyennant accord avec la Cour Permanente de Justice, il serait envisagé que sa procédure, sa compétence même dans la mesure où elle est habile à les fixer, doivent, dans certains cas, être aménagés de manière à faciliter les méthodes de citation directe pour obliger les Etats à des solutions pacifiques et, par voie de conséquence, leur retirer tout prétexte à se faire leur propre juge, aboutissant ainsi à des solutions de force, mortelles pour les relations amicales entre les peuples ». (Discours de M. Mayard : A. 1936, P., 30 septembre 1936.)

(139) *J. O.* 154, p. 73.

(140) *Ibid.*

Cette question n'est pas nouvelle. Elle est une des plus importantes parmi celles qui se posent depuis plusieurs années. Résumons-là brièvement. Il s'agit de savoir si le consentement des Etats directement intéressés dans un litige à propos duquel une demande d'Avis se révèle utile, est ou non indispensable pour qu'elle soit faite, et si une demande d'Avis est une décision de procédure, pour laquelle une majorité suffit, ou une décision de fond exigeant l'unanimité. Ce n'est pas là problème académique. Etant donné la place qu'ont pris ces demandes d'Avis consultatifs dans les procédures internationales, le problème est capital. Il l'est aussi d'un autre point de vue, discutable sans doute, qui fut exprimé par M. Titulesco lors de l'affaire des optants hongrois. En fait la demande d'Avis n'équivaut-elle pas à un dessaisissement du Conseil au profit de la Cour ? N'aboutirait-on pas, par suite, en admettant qu'elle puisse se faire, à la simple majorité, à l'institution de l'arbitrage obligatoire, sans le consentement des Etats intéressés ?

Si on se réfère à la pratique du Conseil, il est impossible de se rendre compte si l'unanimité est nécessaire ou non. Le flottement est tel qu'à certaines époques cet organisme semble avoir évité toute occasion de demander un Avis de la Cour de la Haye, de peur de voir se poser la question de l'unanimité. Dans l'ensemble, sur une trentaine d'Avis consultatifs demandés à la Cour Permanente de Justice Internationale, la très grande majorité le fut à l'unanimité absolue et avec le consentement des parties. On peut citer pourtant quelques exceptions. Il en fut ainsi dans l'affaire de la frontière entre la Turquie et l'Irak. M. Eles (141) cite aussi, — bien qu'ici la question soit moins nette —, la décision du Conseil de Juillet 1923, à la suite de laquelle la Cour émettait son avis N° 7 au sujet de l'acquisition de la nationalité polonaise. On peut rapprocher de ces décisions-ci les cas où un avis a été demandé par décision unanime, mais où l'un des Etats en cause n'était pas représenté au Conseil : c'est le cas du litige entre l'U. R. S. S. et la Finlande, relatif à la Carélie orientale, ou encore de l'affaire de l'expulsion du Patriarcat oecuménique.

« En résumé, écrit M. Eles, dont l'étude sur la question est très approfondie, on peut dire que, d'après la pratique suivie

(141) Georges T. Eles : *Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations*. Paris, 1935, p. 234.

jusqu'ici par le Conseil, les Avis de la Cour Permanente de Justice Internationale doivent être demandés à l'unanimité, mais que cette unanimité peut être calculée, en cas de besoin, avec défalcation de la voix d'un Etat partie dans un différend et qu'en général, dans le cas où un Avis est demandé à propos d'un litige actuellement existant, le consentement de tous les Etats qui y sont impliqués n'est pas indispensable pour une demande d'Avis. Mais on peut ajouter tout de suite que le Conseil éprouve une grande répulsion à demander un Avis à la Cour sans le consentement unanime de tous les intéressés et qu'il évite autant que possible de suivre cette voie » (142).

Timidité du Conseil, mais timidité parce qu'au fond il est dans l'incertitude, et ce qui explique qu'aujourd'hui certains Etats demandent comme une réforme que cette question soit tranchée, et, s'il le faut, par voie d'amendement. En effet, si nous avons pu citer cette tendance dans la jurisprudence du Conseil, tendance combien restreinte, timide, imprécise, la question reste ouverte. D'autant plus que certaines décisions semblent contredire celles que nous précitions. En particulier, la grande discussion, en Septembre 1926, sur les réserves faites par le Sénat des Etats-Unis d'Amérique à l'adhésion des Etats-Unis au Statut de la Cour. Voici la cinquième de ces réserves : « La Cour ne pourra, sans le consentement des Etats-Unis, donner suite à aucune demande d'Avis consultatif au sujet d'un différend ou d'une question à laquelle les Etats-Unis sont ou se déclarent être intéressés » (143). En 1926, on ne prit pas de position nette sur ce point et on se contenta de constater les incertitudes : « La cinquième réserve, — dit l'Acte final de la Conférence — paraît basée sur la présomption que l'adoption par le Conseil ou l'Assemblée d'une requête pour avis consultatif nécessite un vote unanime. Or, cette présomption n'a pas encore été confirmée jusqu'ici. On ne peut pas dire avec certitude si, dans quelques cas, ou peut-être dans tous, une décision de majorité n'est pas suffisante » (144).

La question fut reprise en 1929. Mais là encore elle ne fut pas résolue, de peur de mécontenter des Etats-Unis. On s'en tint à

(142) *Eles : op. cit.*, p. 235-236.

(143) Actes de la Conférence des Etats signataires du Protocole de signature du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale. Genève, 1926, p. 22.

(144) Actes de la Conférence des Etats signataires du Protocole de signature du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale. Genève, 1926, p. 78.

une formule ambiguë, à première vue interprétable dans le sens de l'unanimité nécessaire, mais en fait réservant l'avenir : « Lorsqu'il s'agira de demander à la Cour un avis consultatif dans un cas tombant sous le coup des paragraphes précédents, il sera attaché à l'opposition des Etats-Unis la même valeur que celle qui s'attache à un vote émis par un Membre de la Société des Nations au sein du Conseil ou de l'Assemblée pour s'opposer à la demande d'avis consultatif » (145). Mais il résulte de l'examen des Actes de la Conférence qu'en réalité tout ceci fut fait « pour donner satisfaction à l'opinion publique ». « Tout le monde à la Conférence de 1929, nous dit M. Eles (146), était d'accord pour comprendre le texte en ce sens qu'il ne s'y trouvait aucune assurance véritable de la valeur du veto des Etats-Unis ».

La question était toujours ouverte. Ce qui le prouve bien, c'est que le Comité des Onze, pour la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte Briand-Kellogg, a proposé un amendement de l'article XV pour dire qu'à tout moment de la procédure « le Conseil peut demander à la Cour Permanente de Justice Internationale un avis consultatif sur les points de droit relatifs au différend ».

Le pis est que, pendant ce temps, les auteurs n'arrivaient pas plus à échauffer une doctrine générale. Les uns sont d'avis que le système du Pacte implique l'unanimité absolue dans les demandes d'avis consultatifs. D'autres pensent que le système adéquat est celui de l'unanimité restreinte par la défalcation des voix des parties intéressées. M. Walter Burchart (147) est partisan d'un système plus nuancé : Lorsqu'il y a procédure en cours, la demande d'Avis n'est qu'un épisode de cette procédure, par conséquent il suffit qu'elle soit prise à la majorité. Si au contraire, en dehors d'une procédure, la demande d'Avis se trouve être l'objet principal d'une proposition portée devant le Conseil ou l'Assemblée, dans ce cas l'unanimité est nécessaire. M. Rolin (148) fait une autre distinction suivant qu'il s'agit d'une question touchant le domaine constitutionnel ou administratif de la Société, ou au contraire d'un litige. Dans ce

(145) Procès-verbal de la Conférence concernant la révision du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, ainsi que l'adhésion des Etats-Unis d'Amérique au Protocole de signature de ce Statut. Genève, 1929, p. 83-87.

(146) *Op. cit.*, p. 240.

(147) A. 1928, C. I, p. 42.

(148) A. 1928, C. I, p. 48.

dernier cas seulement, l'unanimité serait nécessaire. Enfin on trouve des partisans de la simple majorité.

Dans ces conditions, on comprend que certains peuples veuillent sortir du doute où l'on se trouve. En 1935, les délégations de Belgique, de Norvège, des Pays-Bas, de Suède et de Suisse (149) saisirent l'Assemblée d'un projet de résolution exprimant « le vœu que le Conseil veuille bien mettre à l'étude, dès que les circonstances le permettront, la question de savoir si le Conseil ou l'Assemblée peuvent demander, à la simple majorité, un Avis consultatif au sens de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations ». La question fut renvoyée en première Commission. M. Castberg (150) (Norvège) y exprima l'opinion qu'« une institution telle que le Conseil, qui constitue l'organe le plus haut de l'activité normale de la Société des Nations, ne doit pas se trouver dans l'incertitude au sujet d'un point essentiel de procédure ». Néanmoins la première Commission ne fit guère progresser la question. Elle n'aboutit qu'à déclarer « opportun que l'étude demandée en 1928 fût reprise par le Conseil » (151). Sur le point de savoir si le Conseil devait provoquer un avis de la Cour de la Haye, onze membres se prononcèrent pour et onze contre. Dans ces conditions, on jugea préférable de laisser ce dernier problème dans l'ombre. En fin de compte, une résolution de l'Assemblée en date du 28 Septembre 1935, « émit le vœu que le Conseil veuille bien examiner les hypothèses et conditions dans lesquelles un Avis consultatif peut être demandé par application de l'article 14 du Pacte » (152). En sa quatre-vingt-dixième session, le Conseil décida de consulter les Gouvernements (153). M. de Madariaga demanda que ce ne soit pas là un moyen d'ajournement *sine die*.

Les réponses des Gouvernements (154) ne servirent guère qu'à souligner les divergences de vues. Si la Belgique se prononce d'une manière générale pour le système des demandes d'Avis consultatifs à la Cour de la Haye à la simple majorité du Conseil ou de l'Assemblée, ou tout au moins si elle se prononce pour le bris de veto ; si la Chine, le Chili, le Danemark, la

(149) A. 1935, P., p. 76.

(150) A. 1935, P., p. 47.

(151) A. 1935, C. I., p. 62.

(152) Cf. A. 1935, C. I., p. 101.

(153) J. O., 1936, p. 74.

(154) C. 543 M. 351 1936 V. — C. 343 (a) M. 351 (a) 1936 V. — C. 343 (b) 351 (b) 1936 V.

Finlande, la Suède, le Portugal et la Norvège sont partisans du même régime, les Pays-Bas, la Pologne, la Turquie adoptent la thèse roumaine de l'unanimité nécessaire. La plupart des pays proposent ce qu'ils appellent une mesure transactionnelle, en réalité ils se rangent dans le camp des partisans de l'unanimité. Ils admettraient qu'en dehors de tout litige, le Conseil ou l'Assemblée puissent demander à la majorité un avis consultatif sur tel point de droit qu'ils désireraient voir éclairer. Au contraire, si au cours du règlement d'un différend, le Conseil désire recevoir un éclaircissement sur un point de droit soulevé par le fond même de l'affaire, l'unanimité serait toujours requise. Ce système recueille les suffrages de l'Australie, du Royaume-Uni, de l'Equateur et de la Lettonie. La Finlande y consentirait au besoin par esprit de transaction.

Il faut citer à ce propos la position du Bureau International du Travail. Celui-ci ne verrait pas sans inquiétude s'établir la règle de l'unanimité. En effet, le recours à la C.P.J.I. n'étant ouverts qu'aux Etats, ou, pour avis consultatifs, au Conseil et à l'Assemblée (art. 14), le B.I.T. est obligé de procéder par ce dernier biais et d'obtenir du Conseil qu'il sollicite un Avis consultatif sur le point qui l'intéresse. Un mémoire (155) reproduit son argumentation très impressionnante, et d'autant plus que l'O.I.T. vit d'une manière générale sous un régime majoritaire. Etant donné la tendance très générale à admettre qu'en dehors des conflits on peut demander l'avis à la majorité, il est probable que le B.I.T. obtiendra satisfaction.

Le problème des conditions de vote des avis consultatifs revint devant le Conseil en sa 96^e session (156). On y constata une fois de plus l'irréductible opposition des points de vue. On finit par décider de renvoyer une fois de plus le problème devant un Comité spécial (157). Par la suite, l'affaire fut renvoyée au Comité des Vingt-Huit.

Il est très probable qu'on s'en tiendra à la distinction entre les Avis consultatifs portant sur un point de droit en dehors de tout différend, et les Avis risquant au contraire de préjudicier, en quelque sorte, du fond d'un litige, — ceux-ci étant soumis à l'unanimité, tandis que les premiers y échapperaient. Ne doit-on pas le regretter ? Il y avait là un moyen assez modeste de

(155) *J. O.*, février 1937, p. 184.

(156) *J. O.*, février 1937, p. 77.

(157) *J. O.*, février 1937, p. 108.

parer aux inconvénients de la règle posée par l'article 5. Un moyen aussi d'ajouter des garanties d'impartialité, ou plutôt d'objectivité, aux décisions du Conseil. C'était faire un léger pas vers l'arbitrage obligatoire, sans pour autant commettre d'imprudence. Mais ici, plus que jamais, on sent la volonté, — détestable —, des Etats de ne pas entrer dans les voies d'une nouvelle diplomatie (158). Leur manque de sincérité dans leurs prétentions pacifiques affleure au grand jour. Faire des discours tant qu'on veut, éviter de se battre, passe encore, mais entrer résolument dans les chemins qui mènent à la paix, — à la paix « tranquillité dans l'ordre », — il n'en est point question. C'est en étudiant des discussions telles que celles-ci qu'on devient pessimiste.

La question en est là... Les projets privés en parlent un peu, mais pas très explicitement, car pour la plupart ils envisagent des dérogations générales à la règle de l'unanimité. Après treize ans, le problème des conditions de vote des demandes d'Avis consultatifs à la Cour de la Haye n'est pas résolu.

§ 4. — L'exécution des sentences

Il ne suffit pas de compléter les procédures si on veut progresser dans les voies de la solution pacifique des différends internationaux : il faut veiller à l'exécution des sentences. Voici ce que l'article 13 *in fine* nous dit à ce sujet : *Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.*

On trouve là un double engagement : exécuter de bonne foi la sentence, — ne pas recourir à la guerre contre le membre qui s'y conformera ; en troisième lieu, le Conseil propose (terme assez vague) des mesures destinées à assurer l'effet des sentences à exécuter. C'est assez peu et on comprend que, dans ces conditions, très vite on ait voulu compléter ce système. En 1920, lors

(158) Remarquons que la présence des juges *ad hoc*, qu'on a pris la malencontreuse habitude de nommer même dans le cas d'Avis consultatifs, excuse en partie cette répugnance des Etats. N'est-ce pas en effet assimiler l'Avis consultatif au recours judiciaire ?

des discussions sur le statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, le Dr Arias (Panama) (159) demanda que la Cour « indique elle-même les mesures de sanction contre les Parties qui ne se conformeraient pas à la décision qu'elle a rendue ». La délégation argentine et la délégation italienne insistèrent sur ce point. Peut-être eût-on vu naître des sanctions plus précises et plus fermes que celles édictées par un corps politique comme le Conseil. Pourtant la troisième Commission ne se rangea pas à cet avis. Il lui sembla « plus conforme à l'esprit et à la lettre du Pacte de confier au Conseil... le soin de fixer les mesures de sanctions ».

Il faut attendre 1925 pour trouver un véritable effort dans ce sens, avec une proposition de M. Rolin (Belgique) que rappelle M. Jean Ray dans son *Commentaire* (160). C'était à l'époque où on essayait de sauver les débris du Protocole et de garder quelque chose de l'arbitrage obligatoire. En contre-partie de la désillusion que l'opinion internationale avait pu éprouver de l'échec du Protocole de Genève, M. Rolin (161) lors d'une discussion sur l'arbitrage dans une Sous-Commission de la première Commission, demanda qu'on précise les voies d'exécution des arbitrages internationaux. Pour ce faire, il proposait une interprétation par laquelle on eût constaté « que le Pacte de la Société des Nations, par ses articles 12, 13 et 15, assure aux Etats signataires de pareils traités le bénéfice des sanctions générales de la Société des Nations contre tout Etat co-signataire qui recourrait à la guerre, en violation des traités d'arbitrage, et ouvre ainsi la voie à une réalisation partielle et progressive du Protocole d'arbitrage-sécurité, condition du désarmement ». M. Rolin expliqua avec beaucoup de netteté sa position juridique et déclara « qu'il y avait là une voie à indiquer, dans laquelle certains membres de la Société des Nations pourraient trouver une amélioration de leur situation au point de vue de la sécurité. » La partie qui obtiendrait une sentence pourrait compter sur le jeu des sanctions, au cas où l'autre partie recourrait à la guerre.

Cette proposition de M. Rolin rencontra un contradicteur en la personne de M. Fernandez (Brésil). Celui-ci affirma « ne voir aucun avantage à adopter cette partie de la résolution. S'il

(159) A. 1920, P., p. 491.

(160) Jean Ray : *Commentaire*, p. 428.

(161) A. 1925, C. I, p. 32 sqq.

ne s'agit que de rappeler aux Membres de la Société qui remplissent leurs obligations que leurs engagements arbitraux ont la garantie des sanctions du Pacte, il est inutile de le dire. D'autre part, il est dangereux de laisser supposer qu'un engagement arbitral bénéficiera des sanctions du Pacte dans le cas où l'un des Etats ne se soumettra pas à cette procédure, même s'il recourt au Conseil. » Finalement MM. Fernandez et Rolin se mirent d'accord sur une nouvelle rédaction qui déjà retirait de sa valeur au texte de M. Rolin, par la suppression du mot « sanction » : « constatant que le Pacte de la Société des Nations assure, dans tous les cas, aux sentences arbitrales et à celles de la Cour Permanente de Justice Internationale, le bénéfice des garanties visées aux articles 13 et 14 ». Ainsi modifiée, la proposition Rolin souleva les objections de M. Motta (Suisse) et, semble-t-il aussi, de M. Plaisant (France) : « Il faut, dit le délégué helvétique, être d'une prudence au besoin excessive, et il est préférable de rester un peu dans le vague, plutôt que de vouloir interpréter des articles du Pacte en citant quelques-uns d'entre eux. L'essentiel est d'encourager les Etats à conclure des traités d'arbitrage. Dans ces conditions, il semble que l'on pourrait substituer au deuxième paragraphe proposé par M. Rolin, une disposition ainsi conçue : « Rappelant que la Société des Nations assure, dans tous les cas, aux sentences arbitrales et à celles de la Cour Permanente de Justice Internationale, le bénéfice des garanties prévues dans le Pacte de la Société ».

La Sous-Commission se rallia à cette rédaction. Il ne restait déjà plus grand'chose du projet initial de M. Rolin. Pourtant le rapport, tel que le présente la Sous-Commission consacrait encore deux paragraphes à l'exécution des sentences et au rapprochement des articles 13 et 16 (162). A la demande de MM. Fernandez et Motta (163), la Commission les supprima. La proposition de M. Rolin avait sombré.

1928 verra s'instaurer un nouveau débat. Le général Tanczos (Hongrie) insistera sur l'importance de l'alinéa 4 de l'article 13. M. Politis abondera dans ce sens. Pourtant, il faut attendre la mise en harmonie des Pactes pour voir ici une véritable proposition de réforme.

On prétendait proscrire tout recours à la guerre. Ceci impliquait, à l'époque, dans la plupart des esprits, qu'on établirait

(162) A. 1925, C. I, p. 57.

(163) A. 1925, C. I, p. 25.

l'arbitrage obligatoire et qu'on assurerait le respect des sentences arbitrales ou judiciaires. L'article 13, alinéa 4 parut tout à fait insuffisant et on s'explique qu'il ait semblé nécessaire au Comité établi spécialement pour la mise en harmonie, dit Comité des Onze (164), de renforcer les obligations d'exécuter.

La discussion fut assez vive et on vit des points de vue opposés s'affronter. D'abord en ce qui concerne la première partie de l'alinéa 4 : « *Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera.* » Le Comité des Onze proposa cette nouvelle rédaction : « *Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à n'entreprendre aucune action contre tout Membre de la Société qui s'y conformera.* » Pour le premier membre de cette phrase, pas de difficulté, c'est la reproduction intégrale du Pacte de la S.D.N.. Dans la seconde moitié, on s'est vu obligé de supprimer toute mention de recours à la guerre, puisque la nouvelle rédaction de l'article 12 l'a abolie : l'adaptation du Pacte de la S.D.N. au Pacte Briand-Kellogg entraîne l'élimination du recours à la guerre. Il est à remarquer que la nouvelle rédaction est plus protectrice de l'Etat qui se conforme à la sentence rendue que la précédente : Il est assuré maintenant, non seulement qu'on ne recourra pas à la guerre contre lui, mais encore qu'on ne prendra aucune mesure contre lui. Mais remarquons en passant que l'obligation des Etats tiers demeure toujours négative, comme nous le signalions au début de ce développement.

La seconde phrase de l'alinéa 4 se lit ainsi dans le Pacte : « *Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.* » Le Comité des Onze suggérerait de la compléter sur deux points : « *Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures de tous ordres qui doivent en assurer l'effet, les voix des représentants des parties n'étant pas comptées.* ».

Si nous analysons ce texte, nous retrouvons en premier lieu le verbe *propose* : « *Le Conseil propose les mesures* »... On ne cherche toujours pas à obliger les Etats tiers à imposer le respect des sentences rendues, on s'efforce simplement d'assurer

(164) Cf. Rapport du Comité des Onze : A. 1930, C. I, p. 104 sqq.

aux Etats intéressés la possibilité d'obtenir, par leurs propres moyens, le respect de ces sentences. Certains membres avaient demandé que le mot « détermine » fût substitué au mot « propose ». « A l'appui de leur thèse, nous dit le rapport du Comité des Onze, ils présentaient deux arguments. Ils estimaient tout d'abord que le Comité serait amené, non seulement à *proposer* aux Etats membres de la Société des Nations certaines mesures mais encore à prendre lui-même certaines dispositions (blâme adressé à l'Etat récalcitrant, nomination d'une Commission d'enquête, etc...). D'autre part, ils pensaient que le terme « propose » n'était pas suffisamment impératif. Le Comité ne s'est pas rallié à cette manière de voir. Il a estimé en effet, que, sauf motif grave, il était préférable de conserver les termes déjà insérés dans le Pacte, l'emploi de l'expression « le Conseil propose » ne pouvant mettre obstacle aux mesures que le Conseil serait appelé à *prendre*. Quant au caractère obligatoire des mesures ordonnées, poursuit le rapport, il a paru suffisamment exprimé par le terme employé. Au surplus, le Conseil s'adresse ici aux Etats qui ne sont pas parties au différend. Il ne peut faire à ces Etats une véritable injonction. Il doit se borner à indiquer les mesures de coercition les plus efficaces en vue d'amener l'Etat récalcitrant à se conformer à la sentence. Quant à ce dernier il est bien l'objet d'une véritable injonction; mais cette injonction résulte, non pas de la décision du Conseil, mais de la sentence rendue.

Puisqu'on maintient le texte du Pacte sur ce premier point, la modification de l'article 13 *in fine* sera donc l'adjonction des mots *de tous ordres*. Pour nous en tenir à la glose officielle, seule qualifiée pour nous dire ce que le Comité des Onze a voulu entendre, voici le passage du rapport qui concerne cette adjonction : « Le Comité a décidé qu'il fallait laisser au Conseil la plus grande liberté dans le choix des moyens destinés à assurer l'exécution des sentences. Il est impossible de poser des bornes, quelles qu'elles soient. Tout dépend des circonstances. On doit s'en remettre à la sagesse du Conseil pour agir avec toute la prudence et la fermeté nécessaires. Le Conseil pourra, selon les circonstances, ordonner des mesures de pression économiques, financières ou militaires. La Société des Nations, jouant le rôle d'instrument de la Justice Internationale, est évidemment qualifiée pour ordonner des sanctions, fussent-elles de caractère militaire ».

La dernière innovation est sans doute la plus importante : « Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures de tous ordres qui doivent en assurer l'effet, LES VOIX DES REPRÉSENTANTS DES PARTIES N'ÉTANT PAS COMPTÉES ». En effet, un certain nombre de délégations s'étaient prononcées pour que le Conseil statuât à la majorité. M. Pierre Cot avait proposé le texte suivant : « Faute d'exécution d'une sentence, le Conseil fixe à la majorité les mesures qui doivent en assurer l'effet ». Voici, au reste, d'après le rapport du Comité, quelles considérations les partisans de la majorité apportaient à l'appui de leur thèse : « Ils ont fait valoir qu'il ne s'agissait pas, pour le Conseil, de prendre une décision nouvelle sur le fond du litige, mais simplement d'assurer l'exécution d'une sentence ayant l'autorité de la chose jugée. Dans ces conditions, il leur paraissait qu'il fallait donner au Conseil les pouvoirs nécessaires pour assurer, en toute hypothèse, cette exécution, et que la règle de l'unanimité devait être écartée. Ils ont ajouté que cette règle risquait d'avoir de graves inconvénients, puisqu'il suffirait de l'opposition d'un seul Etat, au sein du Conseil, pour faire obstacle à l'exécution d'une décision judiciaire ou d'une sentence arbitrale ».

Les arguments mis en avant par le Comité pour maintenir la règle de l'unanimité sont, quand on les relit avec le recul de quelques années, d'un optimisme qui avoisine l'humour : « il a estimé qu'une sentence rendue s'imposait avec tant d'autorité que, dans la pratique, il serait peu vraisemblable qu'un Etat refusât d'y conformer sa conduite. L'intervention du Conseil, en pareille matière, sera donc exceptionnelle. En effet, les Etats se sont engagés à exécuter de bonne foi les sentences rendues. Par suite, on doit supposer que l'exécution interviendra normalement. C'est seulement si la partie intéressée n'a pu faire exécuter la sentence qu'elle s'adressera au Conseil. En pareil cas, le devoir évident du Conseil est de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire produire son effet à la sentence » (165). On est un peu confondu par de telles affirmations.

(165) Cité par Gallus, *op. cit.*, p.

Gallus cite un autre exemple (*La Mise en harmonie du Pacte de la S.D.N. avec le Pacte de Paris*, p. 50 en note) de l'optimisme béat qui présida aux travaux du Comité : ce passage de Lord Robert Cecil à une des séances du Comité : « M. Cot a considéré le cas d'une sentence rendue, à laquelle la partie perdante refuse de se soumettre. Mais cette situation est si improbable, en tout cas en Europe, qu'il est à peine besoin de l'examiner... » Et une autre fois :

Quoi qu'il en soit, le Comité des Onze se prononça pour l'unanimité, avec cependant l'exclusion des voix des parties intéressées. Dans son rapport, il laisse voir une certaine appréhension, contradictoire avec son optimisme, sur l'exécution des sentences : « La plupart des membres du Comité, peut-on lire, ont demandé que l'attention de l'Assemblée et du Conseil fût appelée sur la nécessité qu'il y a d'assurer, en toute hypothèse, l'exécution des sentences rendues. Ce serait toute l'autorité de la Société des Nations qui pourrait être atteinte, si un droit incontestable, résultant d'une sentence passée en autorité de chose jugée, pouvait rester impunément violé. — Si donc le Conseil ou l'Assemblée pensent que, du point de vue politique, les dispositions de l'article 13 sont trop faibles, ils doivent prendre toutes les mesures utiles pour les renforcer. Cette question pourrait être déferée par le Conseil au Comité d'arbitrage et de sécurité pour une étude plus approfondie ».

La Sous-Commission (166) de la première Commission, en 1930, adopta une rédaction très voisine de celle du Comité des Onze. Pourtant, elle décomposa en deux phrases le début de l'alinéa 4 de l'article 13. Voici comment elle proposait de le lire : « Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues dans les différends auxquels ils auront été parties. Ils s'engagent en outre à ne prêter aucun appui à la résistance d'un Etat qui ne se conformerait pas à une sentence. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose des mesures de tous ordres qui doivent en assurer l'effet, les voix des représentants des parties n'étant pas comptées dans le vote ». « La Sous-Commission, lit-on dans le rapport, a estimé utile de ne plus confondre dans une même prescription, mais d'édicter dans deux phrases successives du même paragraphe, d'une part les obligations positives pesant spécialement sur les parties au différend et d'autre part l'obligation générale de bonne foi et de caractère négatif incombant, dès le prononcé

« Je ne pense pas que la nécessité d'imposer l'exécution d'une sentence ou d'une décision unanime se présente jamais ». Certains arguments présentés valaient mieux pourtant que ceux du vicomte Cecil, telle cette affirmation de M. Scialoja : « Le Conseil doit, avant tout, avoir une grande autorité ; or le Conseil, s'il est unanime, a cette autorité, alors que s'il décidait à la majorité, dans le monde on ne s'arrêterait pas au fait de la décision, on pèserait l'importance de la majorité et de la minorité. Cela aboutirait presque à enlever de sa force au Conseil ».

(166) Cf. Rapport de la Sous-Commission de la 1^{re} Commission, A. 1930, C. I, p. 163 sqq.

de la sentence, à tous les autres membres de la Société. La proposition qui visait, dans la même rédaction, les relations de ces membres avec l'Etat qui se conforme à la sentence arbitrale ou judiciaire, a été retournée et concerne désormais l'attitude de ces membres envers l'Etat réfractaire dont ils s'engagent à ne pas encourager la résistance ».

Par ailleurs, il est intéressant de voir que la Sous-Commission a eu un très grave souci d'affermir l'autorité du Conseil : « Elle a été unanime, poursuit son rapport, pour reconnaître l'existence d'un devoir « constitutionnel » incombant au Conseil d'assurer l'exécution, lorsqu'il en est sollicité par l'Etat qui, ayant obtenu à son profit une sentence arbitrale ou judiciaire, s'est heurté à un refus persistant d'exécution de la part de l'autre partie. »

Hélas ! Il en fut de l'article 13, paragraphe 4, comme de l'article 12 ou de l'article 15. Les réformes n'aboutirent à rien qu'à montrer les lézardes de l'édifice et le peu d'enthousiasme des nations pour le réparer. La mise en harmonie des Pactes n'ayant pas réussi, on ne trouve simplement, dans tous ces efforts des Comités et Commissions, que des matériaux pour le jour où on voudra reprendre le travail. Les projets récents, aussi bien que les projets officiels que la littérature, sont en général muets sur ce point. Il semble qu'une vague générale de pessimisme se soit abattue sur tout ce qui est de l'arbitrage, depuis l'affaire Italo-Ethiopienne.



Ne sera-ce point la conclusion de cette étude un peu longue sur les projets de réforme dans la solution pacifique des conflits. Après cette exploration, faisons notre bilan. On a obtenu des résultats très intéressants de complément du Pacte par la voie de l'interprétation, ou mieux par la vie même des organes. Comme exemple de ce développement organique, nous avons cité la jurisprudence qui tend à ouvrir aux particuliers les voies de recours international, par le détour de l'endossement. De même, la manière dont le Conseil, l'Assemblée et la Cour ont entendu la condition de risque de rupture ; on admit en fait que le recours pouvait s'exercer *à fortiori* si la rupture était déjà déclarée. Mais si, rappelant ces deux points, nous pou-

vons nous abandonner à un certain espoir, les autres tentatives pour compléter le Pacte, quant aux procédures pacifiques, nous laissent bien déçus... Echec, les efforts pour combler la fissure du paragraphe 8 de l'article 15 ; échec, les tentatives pour assurer une solution en cas de rapport du Conseil non adopté à l'unanimité ; échec encore, tous les efforts pour constituer des degrés de juridictions, ou pour instituer de nouvelles Cours : politiques ou pénales. Continuerons-nous cette liste ? Les efforts vers l'arbitrage obligatoire furent tentés en vain, eux aussi. Il semble difficile qu'on puisse obtenir que les Avis consultatifs de la Cour Permanente puissent être demandés par le Conseil, autrement qu'à l'unanimité. Dernier échec... l'effort pour l'exécution des sentences.

Voici qui donne peu d'espoir pour les projets récents, bien timides pourtant. Tâchons plutôt de défendre ce qui déjà est obtenu. Les tempêtes de notre époque risquent trop de tout emporter.

CHAPITRE III

L'INTERDICTION ABSOLUE DE RECOURIR A LA GUERRE

*(Mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations
avec le Pacte de Paris)*

Nous venons de voir les efforts en vue de développer les procédures pacifiques. Ces efforts avaient un but essentiel : arriver à l'abolition de la guerre, des modes de règlement pacifique y suppléant dans tous les cas. Moyen assez lent d'obtenir la renonciation générale à la guerre. Certains en contestaient même l'idée centrale : « on ne peut interdire la guerre que lorsqu'on est en mesure d'offrir une procédure pacifique », « à la place » — si j'ose dire. Ils répondaient que mieux valait une injustice, un litige pendant, que les horreurs de la guerre. La vérité est que, de toute façon, il était très ambitieux pour notre époque, aussi bien d'abolir la guerre que de parfaire les modes de solutions pacifiques au point qu'ils ne présentent plus de lacunes.

**

Le Pacte de la Société des Nations, nous le savons, n'a pas exclu toute possibilité de recours légitime à la guerre. Le préambule ne parle que d' « accepter *certaines obligations* de n'y pas recourir. L'article 12 ne prohibe la guerre que dans les trois mois qui suivent la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil, et par conséquent l'admet. L'article 15, alinéa 7, admet la guerre si on n'obtient pas l'unanimité du Conseil. Cette disposition a profondément choqué une partie de l'opinion

internationale. D'ailleurs, au cours même des débats pour la rédaction du Pacte, on envisagea à plusieurs reprises l'interdiction absolue. Successivement, M. Léon Bourgeois (1), puis le représentant de la Suisse (2), enfin les délégués belges (3) (ceux-ci d'une manière moins précise) en firent la proposition. On avait bien envisagé au moins dans le projet français, un engagement général mais sans hésiter à le contredire par un pacte qui ne demande à ses membres que de s'abstenir de recourir à la guerre dans un certain nombre de circonstances définies. La délégation belge fit remarquer ce désaccord et demanda qu'on y remédiât. On eut pu le faire en abolissant toute possibilité de recourir à la guerre, on préféra modifier le Préambule. Il ne contient pas d'engagement général (4).

Le Pacte de la Société des Nations n'exclut pas absolument toute possibilité de guerre. Voici qui va soulever des tempêtes dans certaines opinions, et plus particulièrement dans ces communautés anglo-saxonnes qui désirent particulièrement ne pas mettre en œuvre de sanctions contre l'agresseur. Cette marée de protestations contre ce que les Anglais appellent « the gap in the Covenant » déferle encore. Telle déclaration du Baron de Freytagh Loringhoven dans le *Volkerbünd* en est un écho (5). D'aucuns deviennent violents pour dénoncer ce qu'ils considèrent comme une hypocrisie. Tel M. La Fontaine : « Dans le Préambule, tout d'abord, qui débute par cette affirmation d'une inconscience ou d'une hypocrisie inouïe (au choix) et qui aurait dû et devrait de plus en plus soulever l'indignation universelle : « il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre » (6). Que dire de la forme machiavélique de cette affirmation qui empêche le lecteur ordinaire d'en saisir la portée exacte, qui tend en réalité à proclamer qu'il existe des obligations de recourir à la guerre en dehors de certaines obligations de n'y pas recourir, qu'on a soin de ne pas énumérer » (7).

(1) Miller, I, p. 174.

(2) Miller, I, p. 304.

(3) Miller, I, p. 332.

(4) Miller, I, p. 516.

(5) Baron de Freytagh Loringhoven : « Réforme de la S.D.N. ». *Volkerbünd*, 5 déc. 1933, p. 6.

(6) Souligné dans le texte.

(7) H. La Fontaine : « Rapport général de la Commission pour la Réunion de la S.D.N. du Bureau International de la Paix ». *Mouvement Pacifiste*, mars-avril 1935, p. 34.

Il nous serait facile de dénoncer le sophisme inclus dans cette déclaration de M. La Fontaine. De ce qu'il y a parfois possibilité de faire la guerre, il déduit qu'elle est obligatoire. C'est un peu trop sombrer dans les moyens de polémique. De même, on ne voit pas très bien pourquoi le Préambule énumérerait des obligations de ne pas recourir à la guerre que le Pacte précise tout au long. *Bis repetita placent*, sans doute... Nous ne nous serions pas attardé sur cet exemple s'il ne donnait assez bien la température de ces sortes de diatribes. L'avouerons-nous ? Il nous est difficile de comprendre ce point de vue. L'exemple récent des échecs genevois dans les affaires de Mandchourie, du Chaco et de l'Ethiopie, nous fait croire que les rédacteurs du Pacte et du Préambule furent prudents. Ils avaient compris qu'on ne change pas l'esprit des peuples en un jour. Si on ne peut pas empêcher la guerre, peut-être vaut-il mieux l'endiguer. Les barrières de papier ne sont guère fortes contre la volonté des gouvernements ou des peuples et il ne sert pas à grand'chose de les accumuler.

A) LES EFFORTS VERS L'INTERDICTION GÉNÉRALE DE LA GUERRE ANTÉRIEURS AU PACTE BRIAND-KELLOGG

Cet émoi de l'opinion ne devait pas manquer de susciter des projets de modification du Pacte sur ce point et des efforts pour le compléter, non plus seulement par un développement des procédures qui « mangeraient » peu à peu sur le domaine de la guerre, mais par une renonciation directe à celle-ci. C'est au moment même où au sein de la Société on s'efforçait à ce résultat par la perfection des procédures pacifiques qu'on vit se développer, et surtout aux Etats-Unis, le projet d'une déclaration solennelle de mise hors la loi de la guerre (8). En 1924, un groupe américain présente un Protocole de renonciation absolue à la guerre (9). Ce projet, connu sous le nom de projet Shotwell, déclarait solennellement que la guerre d'agression est un *crime international*. Il essayait de définir l'agression et il le faisait avec une extrême rigueur. C'est d'ailleurs sur ce point qu'il trouva l'opposition des Etats (10). Ce protocole envisageait

(8) Cf. Jean Ray : *Commentaire*, p. 74.

(9) A. 1924, C. III, p. 169 sqq.

(10) A. 1924, C. III, p. 172 sqq.

l'application des sanctions analogues à celles de l'article 16 du Covenant, mais pour ce qui est des sanctions militaires, il laissait à chaque Puissance signataire sa libre appréciation.

L'idée continua de gagner du terrain. On voit se faire jour à la Société même l'opinion que ce qu'il faut avant tout, c'est abolir le droit de guerre, que celle-ci n'apparaisse plus comme une possibilité légale. Le Protocole de Genève, s'il laissait encore, surtout par le jeu du paragraphe 8 de l'article 15, une possibilité de non règlement d'un conflit, interdisait absolument tout recours aux armes, même dans ce cas. L'affaire restait sans solution de droit, voilà tout. Mais on sait ce qu'il advint de cet Acte.

En 1925, on essaya de sauver les débris du Protocole de Genève. L'Assemblée est saisie d'un certain nombre de propositions d'origines diverses, relatives surtout (proposition suédoise) à l'arbitrage, mais aussi d'un projet espagnol de mise hors la loi de la guerre d'agression (11). Ce projet reprenait cette expression que la guerre d'agression *constitue* un crime international. On proposa d'abord de l'atténuer en substituant à ce texte l'expression plus éteinte de *doit constituer*. Le texte ainsi modifié, rencontra encore deux objections. L'une, assez profonde, de M. Rolin. Il critiqua cette condamnation de la guerre comme ne reposant sur aucun acte. Je m'explique : on allait avoir, coexistant, une condamnation impérieuse de la guerre par les membres de la Société des Nations, et un Pacte, leur lien, qui admet ce recours à la guerre dans certains cas et dans certaines limites. C'était, restituée, l'ancienne opposition entre le préambule condamneur de la guerre et le Pacte même qui l'admettait. La seconde critique à laquelle se heurta la proposition espagnole est la suivante, formulée dans le rapport même de la Sous-Commission de la première Commission : « la notion que la guerre d'agression est un crime international n'est pas encore entrée dans le droit positif » (12).

Dans les Actes de Locarno, le Pacte Rhénan s'inspire du même esprit que les propositions précitées. Il ne va pas très loin pour la solution des conflits politiques, puisqu'il se contente d'ajouter au Covenant une procédure obligatoire de conciliation, mais il porte un engagement de ne pas recourir à la guerre.

(11) A. 1925, C. I, p. 30 sqq.

(12) A. 1925, P., p. 403 (rapport de la 1^{re} Commission).

Le Pacte Rhénan est d'ailleurs le seul des traités de Locarno à comporter un tel engagement. Les traités orientaux ne comprennent pas cette clause, ce qui laisse béantes les fissures de l'article 15 du Pacte de la Société.

Après Locarno, en 1927, la délégation polonaise présenta et fit adopter une résolution aux termes de laquelle l'Assemblée « constatant que la guerre d'agression ne doit jamais servir comme moyen de régler les différends entre Etats et que de ce fait elle constitue un crime international... » déclarait : 1° toute guerre d'agression est et demeure interdite ; 2° tous les moyens pacifiques doivent être employés pour le règlement des différends, de quelque nature qu'ils soient, qui viendraient à s'élever entre les Etats. L'Assemblée déclare qu'il y a obligation pour les Etats membres de la Société des Nations de se conformer à ces deux principes (13).

L'achèvement du Pacte par la prohibition de la guerre était à la même époque tenté sur un autre plan, celui de l'extension du moratoire pacifique. On sait quel esprit avait inspiré les rédacteurs de l'article 12 lorsqu'ils imposèrent aux parties un délai de trois mois avant d'entreprendre les hostilités : le pouvoir pacificateur du temps. On pensait que pendant ces trois mois les querelles perdraient de leur vivacité. Les polémiques avaient le loisir de s'apaiser. Psychologiquement l'idée se soutenait (à moins que mille diatribes, incident de frontière et une presse surexcitée n'achèvent d'envenimer le conflit). Partant de cette idée, en 1923, le gouvernement suédois a suggéré que le moratoire prescrit à l'article 12 fût prolongé « en statuant l'obligation d'engager une nouvelle procédure de conciliation dans un certain délai » (14).

B) LA MISE EN HARMONIE DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS AVEC LE PACTE BRIAND-KELLOGG

Mais nous voici arrivé au grand effort pour condamner la guerre comme moyen de procédure internationale. Etudions-en la genèse.

(13) A. -927, P., p. 155.

Notons que dans les Memoranda de Prague, le Memorandum Politis propose d'inscrire l'interdiction de faire la guerre en tête de chacun des traités d'assistance mutuelle (C.P.D.I. (e), p. 135).

(14) A. 1923, C. III, p. 148.

a) *Première Période.*

Avant même que ne fut votée la résolution Polonaise, le 6 avril 1927, M. Briand, à l'occasion du dixième anniversaire de l'entrée en guerre des Etats-Unis et par la voie de l'*Associated Press*, proposa officiellement que la France et les Etats-Unis renonçassent à la guerre comme instrument de politique nationale. Le 20 juin, le ministre des Affaires Etrangères français communiquait à M. Herrick, ambassadeur des Etats-Unis, un projet qui traduisait sous une forme concrète l'offre du 6 avril. C'était toujours cette renonciation bilatérale à la guerre, venant couronner l'ancestrale alliance franco-américaine. Par souci pacifiste dirent les uns, par habileté diplomatique dirent les autres, les Etats-Unis répondirent en élargissant la question et en proposant un pacte général. Il ne nous appartient pas de retracer les négociations diplomatiques qui s'ensuivirent et la longue opposition de point de vue entre le gouvernement français et le gouvernement américain. Celui-là ne voulait de pacte multilatéral que pour condamner la guerre d'agression tandis que celui-ci tenait à une condamnation inconditionnée du recours à la force. Après pas mal de heurts, on en arriva à la signature d'un Pacte général, à Paris, le 27 août 1928.

Par le Pacte de Paris, c'était bien la guerre comme instrument de politique nationale qui était condamnée. Pourtant un certain nombre de signataires avaient formulé des réserves sur lesquelles nous aurons à revenir.

Le pacte de la Société des Nations et le Pacte Briand-Kellogg eussent pu subsister indépendamment l'un de l'autre. Comme devait l'affirmer M. Pierre Cot : « L'un et l'autre pactes ne sont pas en contradiction, un instrument prolongeant l'un et complétant l'autre » (15). « Contrairement à ce qu'on a dit, déclarait en 1931 M. Huber (16), la coexistence du Pacte de la Société des Nations et du Pacte Kellog ne constitue pas une contradiction. Le Pacte de la Société des Nations est un point de départ, le minimum absolu d'organisation internationale en vue d'assurer la paix ; mais rien n'empêche les Etats membres de conclure entre eux des conventions allant bien au-delà des obligations prévues par le Pacte de la Société des Nations. L'article 21 du Pacte lui-même dit qu'aucun engagement inter-

(15) A. 1929, P., 20^e séance, J. O., p. 379.

(16) A. 1931, C. I, p. 28.

national pour le maintien de la paix n'est en contradiction avec n'importe quelle clause du Pacte de la Société des Nations. Cette coexistence des deux pactes, en dépit de leurs différences, était d'autant plus simple que la plupart des signataires avaient expressément fait réserve des obligations découlant du Pacte de la S.D.N. ou d'autres conventions comme le traité de Locarno. On aurait eu deux pactes, s'inspirant d'esprits et même d'idéaux différents, n'ayant pas exactement les mêmes buts ne recourant pas aux mêmes moyens d'action, mais somme toute se complétant.

Pourtant, nous avons dit quel état d'esprit avait suscité l'existence d'un « trou » dans le Covenant, combien vives avaient été les réactions. Nous avons retracé les efforts faits auprès de l'Assemblée elle-même pour qu'il soit remédié à cette non-condamnation de la guerre, généralement considérée comme une lacune. La signature du Pacte Briand-Kellogg devait forcément provoquer de nouveaux efforts. Il complétait organiquement le Pacte de la S.D.N., pourquoi ne pas l'introduire dans celui-ci. Pourquoi ne pas profiter de ce texte pour amener la Société à condamner elle-même la guerre comme instrument de politique ? Pourquoi ne pas rendre institutionnel ce caractère complémentaire des Pactes ? Dès 1928, l'Assemblée se trouve saisie d'une proposition lithuanienne de revision du Covenant en ce sens (17). Mais la question ne fut pas inscrite à l'ordre du jour parce qu'elle nécessitait une étude approfondie et parce que le Traité de Paris n'était pas encore en vigueur. On se contenta de rappeler la déclaration du 24 septembre 1927 (18).

L'idée gagna du terrain. En 1929 on vit des états très nombreux et très différents s'y rallier : la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, la Belgique, le Chili, le Danemark. L'atmosphère est éminemment favorable. L'Angleterre à ce moment propose comme une conséquence normale du Pacte de Paris la modification des articles 12, 13 et 15 du Pacte de la Société (19).

Voici les propres paroles de M. Mac Donald : « Dans une certaine mesure, le Pacte de la Paix est encore un château construit dans les airs, et c'est l'Assemblée de la Société des

(17) A. 1928, P., p. 70.

(18) A. 1928, P., p. 91.

(19) A. 1929, P., p. 34, p. 59.

Nations qui va édifier les fondations destinées à porter ce château » (20). On voit que pour lui, la connection entre les deux Pactes allait de soi. La délégation du Pérou voyait encore plus loin qui le 9 septembre déposait une proposition (21) pour que soit mise à l'étude l'incorporation du Pacte de Paris dans le Covenant de la Société (22).

Jusqu'ici la question paraît toute simple. Il semble ne s'agir que d'amendements purement formels et sur lesquels on es-compte ne pas rencontrer d'objection. On modifiera deux articles et les Pactes seront mis en harmonie. Pourtant, dès 1929, on peut entendre des paroles plus pessimistes dans la bouche du Docteur Limbourg. C'est le privilège des Pays-Bas que ses représentants fassent toujours entendre à Genève la voix de la raison. M. Limbourg se demande si l'on peut incorporer, au moyen de quelques petites modifications, le Pacte Kellogg dans celui de la S.D.N. qui forme déjà un tout organique. Surtout il craint, étant donné ce qui s'est passé jusqu'ici, que les amendements votés dans l'enthousiasme ne soient pas ratifiés (23). L'histoire devait montrer combien le représentant de la Hollande voyait juste.

b) *Deuxième Période.*

La première commission de l'Assemblée chargée d'examiner ces projets de réforme constitua une sous-commission. Celle-ci, devant les difficultés soulevées, voyant qu'une solution immédiate était impossible, proposa la réunion d'un comité de onze membres (24). Le comité des Onze, élu par l'assemblée, se réunit du 25 février au 5 mars 1930 et présenta à l'Assemblée suivante des projets d'amendements sur les articles 12, 13 et 15. Nous avons déjà eu l'occasion de les étudier (25).

(20) A. 1929, P., p. 33.

Il est à remarquer que l'Angleterre ne proposait pas de modifier le Préambule.

(21) A. 1929, P., p. 85.

(22) Elle se heurta surtout à l'opposition du Danemark qui objecta que le Pacte Kellogg n'implique pas une renonciation inconditionnelle à la guerre, mais qu'il n'est valable seulement qu'entre les parties contractantes, de telle sorte que la guerre, vis-à-vis des Etats non liés par le Pacte n'est pas exclue. Dans ces conditions il est difficile d'intégrer purement et simplement le Pacte de Paris dans le Covenant (A. 1929, C. I, p. 39).

(23) A. 1929, C. I, p. 30.

(24) A. 1929, C. I, p. 52.

(25) Voici pour mémoire le texte des amendements proposés par le Comité des Onze (J. O., 1930, p. 361).

Préambule : Considérant que pour développer la coopération entre les na-

On s'embarqua dans la mise en harmonie des deux Pactes avec un sentiment d'euphorie. Il semblait que les modifications iraient de soi. Rien ne serait plus simple. Quelques amendements formels tout au plus. Déjà lors des travaux du comité des Onze, et surtout après que celui-ci eut remis son rapport à la sous-commission de la Première Commission de l'Assemblée, on s'aperçut qu'il en allait autrement. Cette question si simple était en réalité extrêmement complexe.

*
**

Au fond, ce qu'on demandait, et sans s'en douter, c'était un changement complet du Pacte de la Société. Les plus audacieux des projets récents restent très en deçà des propositions de 1929 et 1930. En premier lieu, le Pacte de la Société des Nations laissait subsister des possibilités de guerre ; le premier but de la transformation préconisée était d'empêcher une telle éventualité. Mais on n'avait pas vu que c'était là, transformer complètement le Pacte. En effet, la Société jusqu'ici, se présentait comme un instrument intermédiaire, limité dans ses moyens et dans ses buts. Supprimer les guerres semblait encore

tions et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe d'accepter l'obligation de ne pas recourir à la guerre.

Art. 12, par. 1 : Tous les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils n'emploieront, pour le résoudre, que des moyens pacifiques. Si le désaccord persiste, le différend sera soumis, soit à la procédure d'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à un examen du Conseil. Les membres de la Société conviennent qu'en aucun cas ils ne recourront à la guerre pour la solution de leurs différends.

Art. 13, par. 4 : Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à n'entreprendre aucune action contre tout membre de la Société qui s'y conformera.

Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures de tous ordres qui doivent en assurer l'effet, les voix des représentants des Parties n'étant pas comptées.

...*Art. ET, par. 6* : Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des Parties ne comptant pas dans cette unanimité, les Membres de la Société conviennent de se conformer aux conclusions du rapport. Faute d'exécution de la recommandation, le Conseil propose les mesures propres à en assurer l'effet.

Art. 15, par. 7 : Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute partie au différend, il recherche la procédure la mieux appropriée dans la circonstance et la recommande aux Parties.

...*Art. 15, par. 7 bis* : A tout moment de la procédure d'examen, le Conseil peut, soit à la requête d'une des Parties, soit d'office, demander à la Cour Permanente de Justice Internationale un avis consultatif sur les points de droit relatifs au différend. Cet avis peut être demandé sans qu'il soit besoin d'un vote unanime du Conseil.

un idéal trop lointain. On voulait les raréfier, les endiguer. La S.D.N. n'était en somme qu'une étape vers des temps meilleurs et un moyen de les préparer en organisant la coopération internationale. La condamnation absolue de la guerre vient lui donner une sorte de caractère définitif. La voici achevée quant à ses fins, puisque ce qui n'apparaissait jusqu'ici que comme une lointaine ambition devient un but précis : l'abolition de toute guerre. La voici achevée sans doute aussi dans ses moyens. Un grand nombre de pays n'imaginent pas qu'on puisse interdire la guerre sans créer dans tous les cas, des procédures de règlement pacifique des conflits internationaux.

Difficulté de compléter aussi brusquement le Pacte de la Société. Le Pacte Kellogg valait avant tout comme manifestation. Il était beau de voir soixante nations condamner la guerre comme moyen de politique, la flétrir comme un crime. Mais le Covenant de 1919 est bien autre chose qu'une manifestation, c'est une Charte. L'organisation institutionnelle et même constitutionnelle du monde exige une singulière prudence. Ici, aucun faux-pas n'est permis, et s'il était important que les contrevenants du Pacte Kellogg se flétrissent eux-mêmes à l'avance en signant cet acte, les Membres de la Société des Nations doivent craindre avant tout de créer des obligations qui ne soient pas observées.

Mais ce qui risquait le plus d'altérer le Pacte de la Société, c'est la différence d'esprit et de nature entre cet Acte et le Pacte de la Paix. « Le Pacte de la Société diffère du Pacte de Paris en ce sens qu'il ne constitue pas une simple convention. Il s'agit d'une organisation qui possède des règles définies et qui a certaines fonctions sociales en vue surtout du maintien de la paix » (26). Il ne faut pas exagérer le caractère « moral » du Pacte de Paris. On a abusé de cette épithète, et, peut-être, avec une arrière-pensée d'en amoindrir la portée. Il a la même force liante et la même rigueur que tout autre acte diplomatique. Mais c'est justement ce qu'a de particulier le Covenant de la Société des Nations. Il dépasse de beaucoup (nous l'avons dit et nous insistons encore, ce point nous semble capital si on veut bien comprendre tout le développement du Droit International depuis la guerre) un simple traité. Il a cette particularité d'apporter une certaine division des prérogatives de la

(26) M. Rolin : A. 1931, C. I, p. 38.

souveraineté et de prévoir des sanctions. Son caractère éminemment constructif ne l'apparente à aucun autre acte du même ordre. On voit les difficultés qu'il peut y avoir à rapprocher des conventions internationales en réalité si différentes de nature. Les efforts pour incorporer le Pacte Kellogg dans le Covenant étaient de ce fait voués à l'échec.

Ces actes différaient, peut-on dire, par leur nature. Ils différaient aussi par leur esprit. Ce à quoi nous allons assister va être un des épisodes essentiels de cette lutte entre les partisans d'une véritable Institution internationale et les tenants d'une conception purement pacifiste et, en somme, passive de la Société des Nations. Le Pacte Kellogg illustre admirablement ce pacifisme négatif. Il condamne la guerre mais il ne prévoit aucun système de garantie. Il compte essentiellement sur l'opinion publique. Une des nouveautés du Covenant de la Société est son caractère véritablement collectif, son caractère organique. Tout le mécanisme des recours judiciaires et arbitraux, le mécanisme des sanctions supposent des décisions collectives. On ne peut pas les mettre en œuvre sans une décision préalable du Conseil et de l'Assemblée. Dans la plupart des cas, c'est à ces organismes de décider les mesures à prendre. Rien de tel dans le Pacte Briand-Kellogg. Bien au contraire, son caractère distinctif est individualiste. On l'a dit : « Il repose sur une conception individualiste de la Société, au rebours du Pacte de la S.D.N. qui constitue une conception organique » (27).

Chaque état, dans le système du traité de Paris garde une entière liberté d'action. C'est à lui de décider s'il doit intervenir et dans quel sens il doit intervenir : « S'il y a guerre entre deux signataires du Pacte Kellogg, un troisième Etat signataire peut recourir à la guerre contre celui des deux premiers qui, selon lui, a agi en violation dudit Pacte » (28).

Comme l'a dit un commentateur averti du Pacte de Paris, M. Rutgers, l'interdiction de la guerre dans ce pacte est essentiellement de caractère politique. Au contraire, dans le Covenant, elle est avant tout de caractère juridique. La seule sanction du Pacte Kellogg est une sanction éminemment politique la déclaration de la guerre (au fond nonobstant les clauses du traité). Si ces deux pactes, comme nous l'avons dit, pouvaient

(27) A. 1929, C. I, p. 31.

(28) Rutgers : *La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris*. La Haye (38), 1931, IV, p. 80.

coexister, n'était-il pas imprudent de prétendre les mettre en harmonie ?

C) LE PROBLÈME DES RÉSERVES

Mais ici quelques réflexions s'imposent à nous pour bien saisir l'étroitesse de l'impasse où on s'engageait. La condamnation de la guerre par le Pacte Kellogg était-elle aussi absolue et inconditionnelle qu'il pourrait le sembler à lire cet acte ? En réalité, elle ne l'était pas, car plusieurs participants avaient, en le signant, fait des réserves. Réserve des engagements antérieurs, essentiellement ceux découlant du Pacte de la Société des Nations, du traité de Locarno et des différents traités dits de garantie et neutralité. Réserve aussi du cas de légitime défense. Ces réserves avaient même empêché l'accession de six états Ibéro-Américains au Pacte de Paris. Le Brésil, en particulier, considérait que sa propre constitution contient une condamnation de la guerre beaucoup plus vigoureuse et inconditionnelle que celle du traité. Très vite, lorsque fut préparée la mise en harmonie des Pactes, un certain nombre de questions allait être posé au sujet de ces réserves.

Quelles étaient ces réserves qui venaient limiter la condamnation de la guerre ? On peut, à la suite de M. Rutgers (29), les ranger sous deux chefs : celles motivées par l'existence de traité antérieurs et celles ayant trait à la guerre défensive.

Mettant en harmonie les deux Pactes, allait-on les admettre ou allait-on pousser jusqu'à l'absolu la condamnation de la guerre ? C'est sous cet aspect que pour l'instant la question nous intéresse. La condamnation de la guerre par la Société allait-elle devenir absolue ou au contraire demeurerait-il quelques « trous », pour employer le langage des polémistes. Certaines réserves au Pacte de Paris étaient motivées par l'existence de traités antérieurs et plus précisément le traité de Locarno dont la France entendait ne pas perdre les garanties. Mais plus grave apparaît la question de la légitime défense. Le texte du Pacte de Paris ne contient rien sur ce point, mais dans les notes échangées ce droit tient une très large place. M. Kellogg avait déclaré que le droit de légitime défense était nullement incompatible

(29) Rutgers : *La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris*. La Haye, 1931, IV, p. 67.

avec son projet de traité : « Chaque nation est libre à tout moment et sans égard pour les dispositions contenues dans les traités, de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion, et elle seule a qualité pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense. Si la cause est bonne, le monde applaudira à son attitude au lieu de la condamner » (30).

Paroles assez graves, et difficiles à concilier avec la pensée du Pacte de la S.D.N. qui justement, s'il permet un recours à la guerre plus large, même dans des cas qui ne sont pas la légitime défense, du moins ne laisse pas chaque Etat juge de ses droits. D'autant plus grave que le texte semble comprendre la légitime défense dans un sens singulièrement large : « La H.P.C. a qualité de décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de défense » — « cela semble, remarque M. Rutgers (31), être un élargissement du cas de défense, de sorte qu'elle soit licite non seulement lors d'une attaque ou d'une invasion, mais aussi en d'autres *circonstances* ».

Peut-il y avoir meilleur commentateur d'un texte que son auteur ? M. Kellogg a déclaré lui-même au Sénat, que la légitime défense est un terme vague et large : « il couvre toutes nos possessions, tous nos droits : le droit de prendre les mesures qui préviendront un danger dont les Etats-Unis sont menacés » (32). L'Angleterre étend aussi loin le sens du mot légitime défense : « Il y a par le monde certaines régions où la prospérité et l'intégrité territoriale présentent pour notre paix et notre sécurité un intérêt particulier et vital. Le Gouvernement de Sa Majesté a eu soin, dans le passé, d'indiquer clairement qu'il ne saurait être toléré aucune intervention dans ces régions. Leur protection contre toute attaque est pour l'Empire Britannique une mesure de défense légitime... Le gouvernement de Sa Majesté accepte le nouveau traité à la conditions qu'il ne porte aucune atteinte à sa liberté d'action à cet égard » (38). Soulignons un passage qui montre bien ce qu'on veut faire de la légitime défense : « *aucune intervention* ne saurait être *tolérée* dans ces régions ». M. d'Avila Lima pouvait déclarer

(30) Cité par Lisjen : *Le Pacte Kellogg*. Documents concernant le traité multilatéral contre la guerre, p. 54. — A. W. Sythoff, Leyde, 1928.

(31) *Op. cit.*, p. 70.

(32) *Congressional Record*. 70 th Congress, 2d session, p. 1.280.

(33) Note du 19 mai 1928, cité par Lijsen, p. 46.

devant la Première Commission en 1930 qu'on se trouvait en présence d'un « monroïsme dangereux » (34). Comment ne pas conclure avec M. Vaudry : « Le Pacté de Paris bouche bien, dans une certaine mesure, la fameuse fissure de l'article 15, al. 7 du Pacte de la Société des Nations, mais, faute de définir la légitime défense et par ce qu'il assimile en réalité la défense de simples intérêts nationaux, après avoir obstrué une brèche dans l'interdiction de la guerre, il en ouvre deux autres, béantes, devant les éventuelles tentatives de deux vastes Empires » (25).

On nous a dit, et des commentateurs aussi éminents que M. Jean Ray (36), que le gros intérêt du Pacte de Paris est qu'il ne condamnait pas seulement la guerre d'agression, mais toute guerre conçue comme un instrument de politique nationale. Quand on examine les réserves que nous venons d'exposer, on s'aperçoit qu'en réalité le Pacte Kellog ne condamne rien d'autre que la guerre d'agression. L'Etat peut entrer en guerre pour la simple défense d'intérêts vitaux menacés. Une déclaration des Etats-Unis (postérieure il est vrai) est à ce point de vue symptomatique : « Chaque nation est libre à tout moment et nonobstant les clauses du traité de se défendre et elle seule demeure juge de ce qui constitue le droit de légitime défense, de la nécessité et de la mesure de ce droit » (37).

Ces réserves avaient empêché certains Etats, dont cinq Etats ibéro-américains membres de la Société des Nations, d'adhérer au Pacte de Paris. Ceci s'explique par la crainte que ces pays peuvent éprouver de par certains aspects de la doctrine de Monroe. Ces réserves joueraient-elles si on rapprochait les deux pactes et leur seraient-elles opposables ? La question de l'admission des réserves fut discutée. Pour M. Minoresco, représentant de la Roumanie, les pays qui font partie de la S.D.N. et qui ont signé le Pacte de Paris avec des réserves, verront tomber celles-ci, tandis que ceux qui n'en font pas partie conserveront leurs réserves (38). Pour M. Noël Baker (39) et M. Rolin (40), le Pacte de Paris subsisterait avec des réserves, mais celles-ci ne représenteraient « aucune nécessité » entre les mem-

(34) A. 1930, C. I, p. 35.

(35) R.G.D.I.P., 1930, p. 13.

(36) *Commentaire*, p. 74.

(37) Cité par Rutgers : *La mise en harmonie du Pacte de la S.D.N. avec le Pacte de Paris*. La Haye, 1930, IV, p. 73.

(38) *J. O.*, 1930, p. 58.

(39) *J. O.*, 1930, p. 67.

(40) *J. O.*, 1930, p. 65.

bres de la Société des Nations, dont les obligations seront réglées par le système déjà existant du Pacte. Pour M. Hoffinger (41), les réserves au Pacte de Paris n'existent pas. Il semble bien qu'en, fin de compte, c'est cette même interdiction de la guerre, imprécise « soumise à des interprétations ou réserves dont la portée est vaste mais incertaine » qu'on a voulu intégrer dans le Pacte de la S.D.N. M. Rutgers qui soutient ce point de vue, cite un rapport de la sous-commission de la première Commission qui semble convainquant (42). Il est question de la situation des membres de la S.D.N. qui n'ont pas adhéré au Pacte de Paris et il ressort de ce texte que le Covenant, dans sa nouvelle rédaction, devra être interprété au moyen du Pacte Kellogg qui, lui, s'interprète selon ses travaux préparatoires.

Ainsi donc, pour « boucher » le fameux « trou » du Covenant, on nous propose un système qui présente lui-même une singulière lacune. Et c'est très grave, car ce système en même temps risque de fausser tout l'édifice du Pacte... Nous avons vu que c'était une des caractéristiques de notre constitution internationale que l'interdiction de la guerre se limite au cas où un différend a trouvé une solution, cette interdiction étant munie de sanctions. Dans la mesure où l'on croit que le droit prime même la paix (et je sais que le problème du primat du droit ou de la paix a dominé la Société d'une manière constante) on ne peut admettre qu'une question demeure pendante. Si personne ne lui fait justice, selon cette conception, l'Etat est légitimé à agir (43). Forte de ces principes, la Société n'interdit le recours à la guerre que lorsqu'elle impose une solution de justice. Au contraire, le Pacte amendé selon le Pacte de Paris, condamnerait d'une manière très large la guerre, sans égard à l'absence de solution ou même de voie de recours. On arriverait ainsi à une singulière contradiction, condamnant la guerre, même lorsqu'il n'y a aucun autre moyen d'obtenir raison, tout en l'admettant, alors qu'il existerait peut-être des mesures pacifiques, au nom de ce principe de légitime défense élargi qu'admet le Pacte Kellogg, ou encore en vertu de la permission pour tout état d'intervenir militairement contre un Etat en rupture de ce Pacte. C'est ce que ne semble pas voir M. Jean

(41) *J. O.*, 1930, p. 64.

(42) Rutgers : *La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris*. La Haye, 1931, IV, p. 92.

(43) La simple morale naturelle impose pourtant qu'il n'y ait pas disproportion entre le but (le tort à redresser) et le moyen (la guerre).

Ray, quand il ne croit pas en une liaison nécessaire entre l'interdiction de la guerre et l'organisation de voies de recours et de solutions pacifiques (44).

D) LES RÉFORMES PROPOSÉES

Briand avait vu ce danger et l'avait dénoncé. Dans son discours du 14 janvier 1930, il souligne qu'il ne s'agit pas de transposer d'un Pacte dans l'autre l'interdiction de recourir à la guerre « mais d'adapter ce principe général aux dispositions positives, concrètes, juridiques, du règlement organique que constitue, pour les membres de la Société des Nations, le Pacte qui les unit (45). Il insiste encore plus dans sa lettre du 2 mai 1931 : « Ne point assurer à tous les litiges portés devant le Conseil de la Société des Nations une solution définitive serait laisser ouverte la possibilité de guerres, qui, éclatant sans qu'aucun élément objectif ne désigne l'agresseur, placerait chaque Etat devant la redoutable responsabilité de déterminer, selon des éléments imparfaits et en tout cas subjectifs, la manière dont il devrait s'acquitter du devoir impérieux que lui impose l'article 16 du Pacte » (46). C'est bien montrer que l'élargissement de la condamnation de la guerre réclame un élargissement correspondant des voies de recours pacifiques et des garanties. Mais procéder à ce dernier élargissement c'est modifier le Pacte dans nombre de ses dispositions. En effet, c'est ce qui fut très vite décidé. Modifications profondes et qui s'expliquent. Il s'agit en effet de réaliser une condamnation de la guerre qui jusqu'ici n'existait pas, ni dans le Pacte de Kellogg en vertu des réserves qui l'ont accompagné. Le seul moyen d'éviter le danger de ces réserves et de ne pas déséquilibrer à tout jamais l'édifice du Covenant est de créer des voies de recours obligatoires et de prévoir des solutions pour tous les conflits.

En étudiant les projets de réformes quant aux voies de recours et à l'arbitrage obligatoire, nous avons vu ces essais de modification. Ils furent mis en avant conjointement, à quel-

(44) Supp. I, p. 15.

(45) Cité par Rutgers : *La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris*. La Haye, 1931, IV, p. 112.

(46) A. 11, 1931, V, p. 4 ; *id.*, p. 113.

ques nuances près, par les Français et les Allemands (42) dont l'esprit juridique ne pouvait se contenter d'une simple référence d'un Pacte à l'autre, ou, comme le voulaient les anglais, d'un « enlèvement de bois mort ». C'est ainsi qu'on peut lire dans les observations du Gouvernement allemand : « toute construction organique de la mise hors la loi de la guerre ne peut être réalisée que *pari passu* avec un examen et le cas échéant avec un développement organique du système de règlement des litiges... » Et trois pages plus loin : « Si, par l'adaptation du Covenant au Pacte de Paris, on veut exclure du Covenant la guerre, d'une façon absolue, comme moyen de réaliser des revendications nationales, il faut qu'on ne laisse point de lacunes dans le domaine du règlement pacifique des conflits. Car le seul règlement qui puisse offrir des perspectives de succès et de durée, c'est un règlement qui garantisse une relation d'équilibre entre l'interdiction de la guerre et la solution pacifique des différends. C'est sur l'équilibre de ces deux éléments que repose le Covenant... » De même, dans les observations du gouvernement français : « Le Pacte de Paris a condamné la guerre et a stipulé à son article 2 que c'est exclusivement par l'application de méthodes pacifiques que doivent être recherchés » le règlement ou la solution de tous « les différends ou conflits ». *Il convient de tirer de cette situation toutes les conséquences qu'elle comporte* ».

Cet effort devait être tenté. Mais à travers les amendements proposés par le Comité des Onze et par la sous-commission de l'Assemblée il ne devait pas aboutir. Nous l'avons vu. Certes, la nouvelle rédaction de l'art. 12 envisageait bien que l'on n'emploie plus que des moyens pacifiques, mais si on se reporte à l'art. 13, on s'aperçoit qu'en réalité, tout en interdisant la guerre, on ne mettait pas en œuvre de moyens de solutions efficaces. Pour les deux cas dangereux : le cas de non-unanimité du Conseil et le cas d'un différend portant sur une question du domaine réservé, les amendements ne montrent guère de progrès.

On voit donc combien profonde était la transformation imposée au Covenant par la condamnation absolue de la guerre. Il ne s'agissait pas seulement de proclamer un principe et de modifier un ou deux articles. Une refonte totale du Pacte s'im-

(47) Cf. Gallus : « La mise en harmonie du Pacte de la S.D.N. avec le Pacte de Paris ». *Revue de Droit International*, 1930, p. 14 sqq.

posait, la transformation d'une charte provisoire et constructive en un acte parfait. Ceci impliquait l'organisation d'un système complet de voies de recours, ceci allait influencer aussi, et nous le verrons en étudiant l'évolution de l'article 16, sur le problème des sanctions.

Il ne s'agit que de rappeler brièvement la lutte qui devait se faire sur ce point. Dans quelle mesure la condamnation inconditionnée de la guerre influencerait-elle sur les sanctions ? Il importe de le rappeler car la complexité de ce problème et l'impossibilité d'aboutir allait amener en fait, l'abandon du projet de mise en harmonie des Pactes. C'est ici la grande lutte entre les deux conceptions de la Société. Le Pacte Kellogg *lex imperfecta*, apparaît aux tenants d'un pacifisme négatif et aux partisans d'une Société des Nations diplomatique comme un véritable idéal. Il était naturel de s'attendre à ce qu'ils profitent de cette occasion de la mise en harmonie pour tâcher d'abolir ces mesures coercitives que peut employer la Société et qui contribuent à lui donner son caractère organique. C'est assez curieux de voir qu'au moment même où on tâche de parfaire la Société dans ses buts, on tend à l'amputer dans ses moyens. C'est en 1930 que commence ce que M. Ray appelle « la véritable bataille » (50). « Pour mettre en harmonie les deux Pactes il serait logique de supprimer les sanctions » déclarent MM. Ito (50) (Japon) et Te Water (51) (Afrique du Sud), tandis que M. Unden (52) rappelle qu'aux U.S.A. on a compris le Pacte de Paris comme une suppression même des sanctions. Pourtant c'est sur le problème d'une extension des sanctions que s'est orienté le débat. Les Pays Scandinaves font part de leur inquiétude. Augmenter les cas d'interdiction de la guerre n'est-ce pas étendre le danger de la répression ? (53). On avait proposé aussi d'envisager deux sortes d'obligations. Celles découlant du Covenant, comme le moratoire de trois mois, qui seraient munies des sanctions de l'art. 16, tandis que dans les autres cas, les Etats conserveraient vis-à-vis du contrevenant leur liberté d'attitude.

(48) C'est nous qui soulignons. A. 1931, C. I, p.

(49) *Commentaire*, sup. I, p. 16.

(50) A. 1930, C. I, p. 55.

(51) A. 1930, C. I, p. 58.

(52) A. 1930, C. I, p. 40.

(53) « L'extension des sanctions consiste surtout en ce que les sanctions deviennent obligatoires également dans le cas où le Conseil n'est pas parvenu à se mettre d'accord sur une solution du différend et où une des parties recourt à la guerre après la fin du moratoire de trois mois prescrit dans le Pacte actuellement en vigueur » (Unden, Suède) : A. 1930, C. I, p. 40.

La presque unanimité des autres pays protesta (54), alléguant, à juste titre, que « le Pacte de la S.D.N. étant une loi organique, il est impossible d'envisager deux sortes d'obligations, dont les unes seulement seraient sanctionnées ». Devant la difficulté, on nomme une sous-Commission et on décide de consulter à nouveau les gouvernements (55). En 1931, la même question devait ressusciter. Elle allait être la pierre d'achoppement devant laquelle échoueraient tous les efforts. Si bien que « considérant... le lien intime qui existe entre la réforme préconisée et l'œuvre prochaine de la Conférence du Désarmement » on décida de renvoyer la question à cette conférence. On sait quel fut le sort de celle-ci... Les projets de refonte du Pacte en vue de le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris sombrèrent avec elle.

Une leçon se dégage tout de suite de la bizarre épopée du Pacte Kellogg. Il importe de ne pas toucher au Covenant de la Société des Nations sans une extrême prudence. On avait voulu supprimer ce qu'on considérait simplement comme une lacune du Pacte, n'ayant pas bien vu de quoi il s'agissait en réalité. Tout l'édifice du Pacte en fut secoué, recours juridiques, sanctions, et même l'unanimité (56). On n'aboutit à aucune réforme, mais l'ébranlement demeure. Des parties entières du Covenant ont été âprement discutée qu'on croyait généralement admises. En dehors de toute crise, sans échec de la part de la Société, on a gravement nui à son prestige.

La leçon semble avoir été comprise. Les projets officiels pour la mise en œuvre des principes du Pacte sont aujourd'hui assez modestes et prudents, pour la plupart. Les autres sont trop souvent l'œuvre de stratèges en chambre — quand ils ne sont pas des rêves de vieilles filles en folie — pour qu'on puisse y attacher une très grande importance.

E) LES PROPOSITIONS RÉCENTES DE REPRISE DE LA MISE EN HARMONIE

Quelques pays proposent de reprendre les travaux en vue de la mise en harmonie des Pactes.

(54) A. 1930, C. I, p. 48.

(55) A. 1930, P., p. 223.

(56) Par exemple, le projet d'amendement proposé par le Comité des Onze à l'article 13, par. 4.

La République Argentine, dans sa communication du 28 août 1936, demande que le Pacte de la Société des Nations soit mis en harmonie avec le Pacte de Paris et avec le Pacte Argentin du 10 octobre 1933 (57). En ceci, elle se rencontre avec un certain nombre d'autres Gouvernements. Le Gouvernement estonien déclare (58) que « la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations et du Pacte de Paris aboutirait le plus heureusement à conférer à la non agression un caractère obligatoire ». Le Gouvernement péruvien (59) appelle le fameux « trou » dans le Covenant (la possibilité du recours à la guerre dans certains cas après un moratoire pacifique de trois mois). En même temps qu'il demande l'insertion dans le Pacte (dans l'article 10) de la non-reconnaissance de territoires acquis par la violence selon la déclaration américaine du 3 août 1932. Pour l'Estonie, la mise en harmonie du Pacte de la Société avec le Pacte de Paris « aboutirait le plus heureusement à conférer à la non-agression un caractère obligatoire ». Le gouvernement de l'Uruguay (60) aimerait à voir préciser les rapports entre le Pacte du 3 août 1932 et celui de la S.D.N. Enfin, le gouvernement Haïtien (61) pense que la Commission chargée d'étudier la mise en œuvre des principes du Pacte devrait proposer, « soit par voie d'amendements, soit par celle de textes interprétatifs, l'adoption de propositions destinées à harmoniser avec les principes d'égalité internationale et de respect mutuel sur lesquels repose le Pacte... les articles 12 et 13, dont le sens mérite d'être renforcé de manière à inscrire une règle obligatoire pour les Etats membres qui ne peuvent plus, qui ne doivent plus pouvoir recourir à aucune mesure dans le but de se faire justice à soi-même, mais doivent dans tous les cas de différends entre eux, les soumettre à la procédure de l'arbitrage et, quand les textes formels de contrats particuliers s'y opposent, à une règle judiciaire ou à l'examen du Conseil » (62).

Une partie de l'opinion serait favorable à une reprise des travaux de mise en harmonie, et non la plus négligeable. C'est ainsi que M. Jean Ray, dans un article récent, déclare qu'au

(57) *J. O.* 154, p. 13.

(58) *J. O.* 154, p. 14.

(59) *J. O.* 154, p. 25.

(60) *J. O.* 154, p. 8.

(61) Discours de M. Mayard, 30 sept. 1936 : *J. O.* 154, p. 71.

(62) Le Gouvernement suédois fait une allusion au Pacte Kellogg sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir dans sa communication du 29 août 1936 : *J. O.* 154, p. 17.

moment où on étudiera le Pacte de la Société des Nations, il sera prudent d'y incorporer les formules du Pacte de Paris (63). M. de Auer, dans le *New Commonwealth Quarterly* (64) ainsi que M. Politis (67) se prononcent pour la suppression du moratoire pacifique. Des Associations pour la S.D.N. sont du même avis : la Ligue Américaine fait du Pacte Kellogg le principe fondamental et directeur d'une Société réformée (66) ; la Ligue Autrichienne affirme que « la règle fondamentale du Pacte de Paris, qui exclut dans tous les cas et sans exception le recours à la force devrait être adopté par la Société des Nations. « Dans les travaux préparatoires de la délégation française au Congrès Mondial de la Jeunesse, on peut lire : « Nous ne saurions trop regretter que le Pacte de la S.D.N. laisse la porte ouverte à la guerre » (67).

Pour autorisées que soient ces opinions, nous avouons ne pas être convaincu. Nous ne croyons pas que cette question doive ressusciter, et nous ne le souhaitons pas. Pour deux raisons essentiellement. Et d'abord, l'abaissement même du Pacte Briand-Kellogg. Le Japon y avait adhéré, l'Italie aussi, et leurs escapades belliqueuses en ont été des violations aussi bien que du Covenant de la Société. Mais le Pacte de Paris était purement passif, nous avons dit que c'était son caractère distinctif. Le Covenant dont le caractère est au contraire organique peut survivre aux violations qu'on en fait. Le prestige en est atteint, mais le mécanisme demeure, et cela d'autant plus que la Société est étayée de l'œuvre admirable et positive de son Secrétariat. Le Pacte Kellogg, une fois violé n'a plus de sens. Il n'avait d'autre support qu'une bonne foi absolument générale. Celle-ci ayant fait défaut, qu'en reste-t-il ? Des signatures et des cachets... et puis ?

Il nous semble donc curieux de vouloir renforcer la Société

(63) Jean Ray : « L'éventuelle réforme du Pacte de la S.D.N. ». R.D.I.L.C., 1936, p. 254.

(64) De Auer : « Propositions pour la réforme du Pacte de la Société des Nations ». *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, p. 184.

(65) Politis : « Comments on The Proposals of Dr de Auer ». *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, p. 224.

(66) Observations de la Ligue Autrichienne pour la S.D.N. sur la proposition de la fédération française. Avril 1934.

(67) Par contre MM. Yepes et Pereira da Silva sont hostiles à la mise en harmonie (Yepes et Pereira da Silva : *La question de la Réforme du Pacte*, p. 17), tout en demandant que soit modifié l'alinéa 2 du préambule (*ibid.*, p. 14).

Mêmes modifications pour les articles 13, 15, 16 : *Commentaire*, p. 115-116.

des Nations en l'harmonisant avec un Pacte mort. Si cette raison ne suffit pas à convaincre de l'inutilité d'un tel rapprochement, peut-être comprendra-t-on l'impossibilité qu'il y aurait à pousser la question plus loin qu'en 1931. Il est certain que supprimer « trous » du Covenant, si on ne veut pas se livrer à une simple manifestation platonique, comme il n'y en a déjà eu que trop, c'est corrélativement renforcer le système des recours judiciaires et arbitraux et généraliser les sanctions. On peut se demander si, à l'heure où le principe même de celles-ci est ébranlé, il est bien opportun d'en augmenter les cas d'application. Etant donné le monde où nous vivons, le système apparaît déjà comme très ambitieux, singulièrement en avance, et (sans mettre aucun sens péjoratif dans ce vocable) utopique. Irons-nous le renforcer encore ? lui donner un caractère absolu, ce serait se précipiter au-devant des violations — et rien d'autre.

SECTION II

LA GARANTIE TERRITORIALE ET LA RÉVISION DES TRAITÉS

CHAPITRE PREMIER

LA GARANTIE DE L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE ET DE L'INDÉPENDANCE POLITIQUE

On peut dire de l'article 10 qu'il est le nœud de la sécurité collective. Il en établit en quelque sorte la base. Les stipulations en sont assez brèves : « *Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation* ». Cet article a donc deux buts : assurer le respect de l'intégrité territoriale, assurer l'indépendance politique présente des Membres de la Société.

Cet article est essentiel pour la signification de la Société. « Grâce à ce texte capital, écrivait M. de la Pradelle en 1923 (1), la Société des Nations s'élève au-dessus de l'institution chère au pacifisme Anglo-Saxon des *Leagues to enforce Peace*, pour devenir une véritable organisation d'entr'aide internationale contre la cupide entreprise des nations qui, par la force, cherchent à s'étendre aux dépens des autres ».

Dès la Conférence de la Paix, on avait vu s'opposer ici les tendances continentales et les tendances anglo-saxonnes. Wilson qui est le promoteur de l'article 10 avait rencontré de vives oppositions jusque dans son entourage (2). Dans un memorandum, le délégué du Canada, Sir Robert Borden avait demandé la suppression ou la modification de l'article 10 (3). Par

(1) A. de Geouffre de la Pradelle : Préface à la thèse de M. Titus Komanicki : *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations*. Paris, 1923, p. III.

(2) En particulier de la part de Lansing, son Secrétaire d'Etat.

(3) Miller, I, p. 358.

contre, la France et les petites puissances avaient veillé jalousement à son maintien (4).

§ 1. — Les projets de réforme de l'Article 10

a) *Les amendements canadiens*

Dès le début de la Société, la lutte allait reprendre autour de l'article 10. C'est le Canada, dont nous savons qu'à la Conférence de la Paix il s'était montré hostile à ses stipulations, qui mena l'attaque. Offensive singulièrement vigoureuse puisqu'elle ne tentait pas à moins qu'à la suppression de l'article. Le gouvernement du Canada avait en effet rencontré devant son Parlement la plus vive opposition, presque aussi vive qu'aux Etats-Unis, et il n'avait pu l'apaiser qu'en s'engageant à demander la suppression de cet article à la première Assemblée (5). La politique canadienne vis-à-vis de l'Europe est assez particulière et elle explique fort bien cette hostilité à l'article 10. Le Canada n'éprouve aucun besoin de sécurité, car la sienne est assurée par l'appartenance à l'Empire Britannique aussi bien que par son éloignement des points névralgiques du globe. Par ailleurs, il subit très fort l'attraction politique des Etats-Unis, et les campagnes isolationnistes trouvent un écho dans ce pays. Enfin, au moment où nous nous trouvons, le Canada prétendait que la suppression de l'Article 10 amènerait l'adhésion des Etats-Unis au Covenant. C'était déjà à l'époque, une illusion (6).

(4) Voir en particulier les interventions de M. le Doyen Larnaudé : Miller, II, pp. 369-374.

(5) Cf. sir Lomer Gouin à la III^e Assemblée : A. 1922, C. I, p. 11.

(6) Cette proposition du Canada répondait à un courant assez profond de la doctrine et de l'opinion. Quand on consulte cet excellent baromètre des idées sur la S.D.N. que constitue le rapport de M. Alvarez (Institut de Droit International, 27^e Commission. *Rapport de M. Alejandro Alvarez, concernant l'étude critique du Pacte de la S.D.N.*, Paris, Presses Universitaires de France) à la 27^e Commission de l'Institut de Droit International, on voit à cette même époque s'affronter des avis très différents. Si la garantie territoriale trouve d'ardents défenseurs, tels M. Diena, M. de Boeck, M. Le Fur, M. Plana Suarez, M. de la Barra, il semble pourtant qu'une majorité se prononce contre (*ibid.*, pp. 41-42). Certains cherchent des garanties du côté du régionalisme et nous les retrouverons quand nous étudierons cette question (La Barra, A. Rolin, M. de Montluc, M. H. Wehberg, M. Kaufman, M. de Wisscher, M. Gemma, M. Bel-lot, M. Scott, M. Alvarez, M. Marschal Brown, M. Bloczewski ; *ibid.*, pp. 42-44) ; d'autres sont purement et simplement partisans de la suppression. M. Merignhac (*ibid.*, p. 44) déclare : « Nous considérons la clause de garantie de l'intégrité du territoire comme inutile et dangereuse, de nature même à écarter

Le 4 décembre 1920, M. Donerty présenta donc à l'Assemblée la proposition suivante : « que l'Article 10 du Pacte de la Société des Nations soit et qu'il est par la présente éliminé » (7). L'Assemblée ne voulant pas donner une impression d'instabilité du Pacte avant même sa mise en œuvre, renvoya cette proposition à une Commission des Amendements que le Conseil venait de créer. En juin 1921, la délégation canadienne appuya sa proposition d'un mémoire où elle exposait ses vues en précisant les motifs (8). Elle appuyait sa demande d'amendement sur une conception de l'Article 10, d'après laquelle celui-ci reconnaîtrait la légitimité de toutes les possessions actuelles. Nous verrons ce qu'il faut penser d'une affirmation que la présence même de l'Article 19 suffit à contredire.

Le Canada avait une interprétation propre de l'Article 10 ; d'autres aussi avaient la leur, et dès lors, on décida de constituer une Commission de juristes présidée par M. Scialoja (9).

L'affaire vint à la Première Commission de la II^e Assemblée. On n'aboutit qu'à un ajournement. Mais la discussion avait fait comprendre à la délégation canadienne l'opposition qu'elle rencontrerait. Aussi la voyons-nous abandonner la suppression de l'Article 10. Elle admet désormais le principe de la garantie territoriale. Il n'y eut sans doute pas de sa part rétractation formelle, mais elle abandonne cet objectif.

beaucoup d'Etats de la Société ». Il est assez curieux de voir la manière dont, dans ce même texte, il se prononce pour le système des Alliances. Pour M. Blocizewski (*ibid.*, p. 44) : « les garanties relatives à l'intégrité du territoire dont purement illusoires ». M. Dupuis (*ibid.*, p. 45) affirme que « la courte expérience de la Société des Nations a montré la parfaite vanité de toute garantie générale de l'intégrité territoriale des Etats ». M. Politis (*ibid.*, p. 46) s'en tient à une opinion souvent exprimée par les tenants des tendances anglo-saxonnes au cours de la rédaction du Pacte : « L'engagement devrait être limité au *respect*, et ne plus porter sur le *maintien* de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique ». Quant à M. Errera (dans le même sens, Lord Phillimore, MM. Asser, de Taube, Kleen, d'Olivart, Kebedgy), il trouve, paraît-il, la garantie « absurde ».

(7) A. 1920, P., p. 275.

(8) Ce memorandum est très proche, dans son fond, de celui adressé par le même gouvernement à la Conférence de la Paix, le 13 mars 1919 . cf. Miller, I, p. 358.

(9) Sur un premier point, la résolution présentée par la Commission répondait à la délégation canadienne : « L'objet de l'Article 10, était-il dit, n'est pas de perpétuer l'organisation territoriale telle qu'elle a été établie et telle qu'elle existait à l'époque des récents traités de paix. Des modifications pourront être apportées à cette organisation par divers moyens légitimes. Le Pacte admet cette possibilité ».

« L'article 10 du Pacte a pour objet de proclamer le principe que dans l'avenir le monde civilisé ne pourra tolérer des actes d'agression comme un moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats du monde. »

Le gouvernement canadien ne renonce pourtant pas à s'élever contre ce qu'il considère un danger. Il ne poursuit plus la suppression de l'Article 10, mais tâche d'obtenir un amendement dans un sens qui précisât et éventuellement accrût le degré de liberté des Membres de la Société à l'égard des prescriptions du dit Article.

A l'Assemblée de 1921, à la cinquième séance de la Première Commissions (10), le délégué canadien, M. Lapointe, admettant « la force des arguments qu'on donne pour son maintien », mais cet article ayant été l'objet d'« interprétations diverses et contradictoires » propose deux modifications. En premier lieu, qu'on ajoute à l'Article 10 actuel les mots suivants : « tenant compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat ». D'autre part, « pour tenir compte de la suprématie parlementaire des divers Etats », la délégation canadienne proposait cet autre amendement : « L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance qui sera pris en considération par tous les Membres de la Société, avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil ; mais aucun Membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son Parlement, de sa législature ou tout autre corps représentatif ».

La première impression fut, c'est très visible quand on lit les comptes-rendus, un extrême soulagement parmi les délégations. Le Canada abandonnait ses prétentions à faire abolir un article que beaucoup considéraient (ils profitèrent de ce jour pour l'affirmer à nouveau) comme la clef de voûte du Pacte « Ce serait décapiter la Société des Nations que de la priver de son Article 10 », déclare à cette réunion M. Joseph Barthélémy (11).

Pourtant les nouvelles propositions canadiennes tendaient à modifier singulièrement l'Article 10. Si le premier amendement (régionalisme) n'apparaît pas comme très dangereux, le second soulève immédiatement de bien plus graves problèmes. En effet, il ne visait pas à moins qu'à supprimer la garantie internationale. « *Le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation* » disait l'Article 10. Sans doute, dans un pareil système n'appartient-il pas au Conseil de s'adresser

(10) A. 1922, C. I, p. 22 sqq.

(11) A. 1922, C. I, p. 24.

directement aux peuples et aux armées des Etats Membres, par dessus les autorités constitutionnelles, pour leur imposer certaines prestations. Ce sont ces autorités constitutionnelles qui sur la recommandation du Conseil ont à agir. Elles le font en toute liberté. « Tout organe constitutionnel d'un Etat est libre de prendre telle décision qui lui convient, sur quelque point que ce soit, quels que soient les engagements internationaux de son Etat » (12). Ce point est très net. « Mais si, se décidant en pleine liberté, il vient à manquer à une obligation internationale de l'Etat, cet Etat a à répondre de ce manquement du chef de l'autorité constitutionnelle par le jeu de la responsabilité internationale » (13). C'est ici que la proposition d'amendement canadien venait tout changer. Reprenons-en le texte : « L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance qui sera pris en considération par tous les Membres de la Société avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil ; mais aucun membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son Parlement, de sa législature ou tout autre corps représentatif ». Nous voyons bien comment il faudrait interpréter les dernières lignes : si ces organes constitutionnels, agissant en toute liberté, s'autorisent de cette liberté même pour ne pas répondre à leurs obligations internationales, les Etats auront à répondre de ce manquement par le jeu de la responsabilité internationale. Nous n'en dirons pas autant du début de cet alinéa. « L'avis donné par le Conseil sera considéré comme un point de la plus haute importance qui sera pris en considération par tous les membres de la Société, avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil ». C'est proprement supprimer tout caractère obligatoire de la garantie territoriale et politique. La responsabilité internationale de l'Etat n'est plus engagée puisqu'il n'a plus « *qu'à prendre en considération, avec le désir extrême...* » Quelles que soient les épithètes dont on charge ce texte, la fêlure demeure. Dans ce nouvel article 10, il n'y eût plus eu d'engagement international. La garantie internationale était éclip­sée (14).

(12) A. de Geouffre de la Pradelle : *Cours à la Faculté de Droit de Paris*, année 1931-32, 26^e leçon, p. 9.

(13) *Id.*, *ibid.*

(14) La réponse très détaillée de la Pologne devait s'appuyer sur un autre argument pour la même démonstration (C/. A. 1923, C. I, p. 51) : « Au point de vue juridique, la proposition susdite doit soulever de plus sérieuses objec-

On consulta les gouvernements : leurs observations furent très diverses, largement contradictoires aussi. Le premier des amendements canadiens ne sembla pas soulever de très graves difficultés. L'impression générale est qu'il est déjà contenu dans la rédaction très souple de l'Article 10. La France le critique comme trop limitatif : « il convient de ne pas limiter par une formule insérée dans l'Article 10 les pouvoirs reconnus au Conseil. Celui-ci doit avoir la faculté de tenir compte de toutes les circonstances particulières à chaque Etat, non seulement politiques et géographiques, mais encore économiques ou autres. Il doit même pouvoir, dans certains cas, s'élever au-dessus de considérations propres à certains Etats et se laisser guider uniquement par l'intérêt supérieur de la paix du monde, dans les recommandations qu'il pourra formuler afin de faire respecter et maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats Membres contre toute agression, ou même en cas de menace ou de danger d'agression » (15). Sur le second amendement proposé, l'opinion se divise bien plus. Certains y sont franchement hostiles (16), d'autres au contraire, assez favorables (17). Quelques-uns expriment le désir qu'on sursoit à toute modification de l'Article 10 jusqu'à ce que le Pacte de garantie mutuelle, qui dans une certaine mesure doit y suppléer, soit mis en œuvre. Ce qui apparaît surtout, comme le souligne M. Rollin, c'est une extrême divergence d'interprétations. « D'aucuns déclaraient expressément voir dans l'Article 10 en vigueur, l'essentiel de ce que le Canada désirait : les réponses de la Belgique, du Danemark, des Pays-Bas, de la Suède... étaient rédigées en ce sens. Au contraire, la Finlande, la Grèce, la Pologne et la

tions, car elle modifie totalement l'Article 10. En effet, tout Parlement, tout corps législatif ou représentatif, en ratifiant le Pacte de la Société des Nations, avait explicitement, par cela même, donné d'avance son approbation à l'exécution des mesures qui sont une conséquence logique des engagements contractés par les Membres de la Société des Nations. Par conséquent, il semble évident que l'acceptation du deuxième amendement de la délégation canadienne, aurait absolument la même portée que la suppression pure et simple de l'Article 10, tel qu'il se présente à l'heure qu'il est ».

N'est-ce point aller un peu trop loin ? Nous retrouverons d'ailleurs cette idée des conséquences logiques des engagements contractés à propos d'un amendement bolivien à l'Article 5. Il ne semble pas que dans l'état actuel du Droit de la Société des Nations on puisse soutenir cette opinion.

(15) A. 1923, C. I, p. 48.

(16) L'Albanie, la Perse, le Siam, la Chine, la Lettonie.

(17) L'Autriche, la Bulgarie, la Bolivie, le Canada, la Hongrie, le Portugal, l'Uruguay.

Roumanie défendaient énergiquement une « interprétation » plus radicale de l'article en vigueur » (18).

Imprécision prétendue de l'article. Rien d'étonnant alors à ce qu'on voie la quatrième Assemblée s'orienter vers une résolution interprétative du texte. Surtout après que sir Lomer Gouin eût laissé entendre que la forme des modifications apportées au texte de l'Article 10 était indifférente à son gouvernement (19).

La résolution interprétative à laquelle aboutit la première Commission devait être une sorte de compromis surtout après que sir Lomer Gouin avait laissé entendre que les engagements de l'Article 10 n'étaient que des engagements moraux (20) (thèse contradictoire avec celle de M. Doherty qui, lorsqu'il en demandait la suppression, reconnaissait à l'Article 10 une singulière force). A l'appui de sa thèse, il invoquait l'opinion d'un certain nombre de juristes : sir Frederic Pollok, le Président Taft avaient combattu l'Article 10 au temps même de la rédaction du Pacte ; Wilson lui-même. Outre que cette interprétation de Wilson est une interprétation postérieure à la signature du Pacte, ce qui lui ôte toute valeur pour l'intelligence du texte, elle lui fut arrachée par le Sénat Américain lorsque désespérément il essayait d'y défendre le Covenant. C'est dire le cas qu'on en peut faire.

Douter du caractère juridique des obligations découlant de l'Article 10 était sans doute un autre moyen d'en atténuer la portée. Rien pourtant ne permettait une telle assertion, qu'on retourne dans tous les sens cet article ou qu'on se reporte aux travaux préparatoires.

La Commission ne suivit pas les suggestions, d'ailleurs discrètes, de sir Lomer Gouin. M. Rolin, rapporteur, insiste sur le caractère juridique des obligations de l'Article 10 qu'attestent les expressions suivantes de cet article : « les membres de la société *s'engagent...* » et un peu plus loin « le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette *obligation* » (21). Mais si on entend garder à l'Article 10 son caractère d'engagement juridique, on ne renonce pourtant pas à en atténuer la portée. Le premier paragraphe ne fait que rappeler le régionalisme dans l'application de l'article, ce qui est sans danger pour celui-ci et

(18) Rolin, dans Munch, I, p. 463. Cf. réponses publiées A. 1923, C. I, pp. 48-53.

(19) A. 1923, C. I, pp. 11-12.

(20) A. 1923, C. I, p. 12.

(21) A. 1923, C. I, p. 15.

au reste ne le modifie pas. Cela le modifie d'autant moins que respectant l'opinion du gouvernement français, on lui laisse toute sa souplesse sur ce point. Dans le second paragraphe « l'avis donné par le Conseil sera considéré comme une invitation de la plus haute importance qui sera prise en considération par tous les membres de la Société avec le désir sincère d'exécuter de bonne foi leurs engagements ». En dépit du terme *engagement* — reconnaissance du caractère juridique de l'obligation — on voit surnager ces expressions mêmes dont nous voyions à l'instant qu'elles ne tendaient à rien d'autre qu'à libérer l'Etat de sa responsabilité internationale. Le troisième alinéa accentuait cette impression et créait une véritable substitution de compétence (22). Ce n'était plus au Conseil qu'il appartenait de juger si les circonstances donnaient ouverture à l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres, mais aux pouvoirs constitutionnels de chacun d'entre eux. On ne voit pas très bien ce que devient le rôle du Conseil dans un pareil système. Il se borne à donner une sorte d'avis, mais c'est à chacun de juger à sa manière s'il y a lieu d'intervenir. Sans doute, la délégation britannique vit-elle ce que cette prétendue résolution interprétative (qui en réalité changeait absolument le sens de l'article) avait d'inacceptable. Comme sir Willonghey Dickinson le remarquait, « le troisième paragraphe de la clause interprétative laisse toute latitude à un Etat d'entamer des discussions interminables sur ce qui a été fait, ce qui n'a pas été fait, ainsi que les motifs pour et contre (23). Enfin la résolution ajoutait : « Il appartient toutefois aux corps constitutionnels de chaque Etat Membre de décider, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Etats Membres, dans quelle mesure le dit Membre est obligé d'assurer l'exé-

(22) Il est à noter qu'aujourd'hui cette conception prévaut en dépit du rejet de la résolution interprétative. Voici ce qu'en dit dans son rapport au Comité des Vingt-Huit M. Nasrollah Entezam : « Selon une interprétation de l'Article 10, on avait cru que le Conseil pourrait adresser des injonctions aux Etats Membres de la Société des Nations. Ce point est maintenant éclairci. L'opinion quasi unanime des Membres de la Société des Nations est que le Conseil fait des recommandations dont les gouvernements doivent évidemment tenir le plus grand compte, mais qui ne les obligent pas. Le Conseil n'adresse pas d'ordres ni d'injonctions.

Si, comme on l'admet généralement, la décision en matière de prestation de la garantie appartient aux gouvernements, il semble bien que dans le cas d'absence de recommandation du Conseil, les gouvernements ne sont pas déliés de leur obligation de garantie et qu'ils prennent sous leur responsabilité les mesures nécessaires à l'exécution de cette obligation ». C.S.P. 19, p. 2.

(23) A. 1923, C. I, p. 25.

cution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires » (24) libérant ainsi l'Etat de sa responsabilité internationale au cas où il ne mettrait pas tout en œuvre pour garantir l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un des Membres.

Le projet de résolution fut adopté en première Commission par vingt-six voix contre quatre. Mais comme il arrive souvent, trois de ces pays ne maintinrent pas leur opposition en Assemblée plénière. Ils se réfugièrent ainsi que d'autres dans cette forme aimable de l'opposition qui consiste à s'abstenir. L'état d'esprit de ces délégations fut, je crois, assez bien traduit par le représentant de l'Esthonie : « Nous ne sommes pas convaincus... que cette interprétation, une fois admise par l'Assemblée, ne formera pas tout simplement un amendement à l'Article 10, le doyen et l'ancêtre des articles du Pacte » (25). Seul le délégué de la Perse se montra irréductible. Il ne demandait, il est vrai, qu'un ajournement de la question ; le temps de recevoir d'autres directives de son gouvernement. Sir Lomer Gouin s'y opposa, demandant le vote immédiat. Par dix-neuf voix contre dix-huit l'Assemblée se prononça contre l'ajournement. On vota. Vingt-neuf pays se prononcèrent pour la résolution, vingt-deux (rien que des puissances à intérêt limité) s'abstinrent. La Perse vota contre. L'unanimité n'avait pu être obtenue. « Cette unanimité n'étant pas obtenue, dit le Président, je ne peux pas déclarer que la résolution proposée a été adoptée. D'autre part, suivant un précédent qui s'est présenté dans un cas pareil, je ne déclarerai pas non plus que la proposition a été rejetée, parce qu'on ne peut pas dire que l'Assemblée par son vote se serait déclarée en faveur de l'interprétation contraire. Je déclare donc que *la proposition n'a pas été adoptée* » (26).

b) *Historique de l'Article 10 dans le Pacte.*

L'Article 10 subsistait intact dans le Covenant. En réalité, il sortait singulièrement diminué de ces discussions. Un article qui ne demeure que par la seule volonté de la Perse ne garde guère son prestige. Surtout on avait trop parlé de l'incertitude de l'Article 10 pour qu'il conservât sa portée. Vingt-neuf nations

(24) A. 1923, C. I, p. 24.

(25) A. 1923, P., p. 83.

(26) A. 1923, P., p. 86.

parmi lesquelles les principales puissances en avaient adopté une interprétation qu'il est difficile de ne pas considérer comme une restriction. L'Article 10 demeurerait, dans la lettre, mais l'esprit pouvait en sembler mort (27).

Pourtant on parle encore de l'Article 10 à la Société. Le Protocole de Genève, qui dans son ensemble fut une réaction contre les tendances des premières Assemblées, marque une tendance favorable à la garantie territoriale. C'est ainsi qu'il stipule que jamais on ne devra porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'agresseur qui aura été l'objet de sanctions. Dans les Actes de Locarno, le Pacte Rhénan atteste un effort de garantie territoriale sur le plan régional. En 1932, lors de la Conférence du Désarmement, la France présente un plan, le 14 Novembre 1932 (28) dans lequel il est dit que les Puissances « déclareront ne reconnaître aucun fait accompli intervenu à la suite de la violation d'un engagement international ». Le Pacte de Rome, lui aussi fait allusion à l'Article 10, disant que « les Hautes Parties Contractantes décident d'examiner entre elles... toute proposition relative aux méthodes et procédures propres à donner dûment effet » à cet article. Mais l'histoire du Pacte à Quatre dément plutôt cette stipulation, car elle s'est déroulée dans une atmosphère intense de révisionnisme. Mais auparavant, hors d'Europe se situe un événement qui de notre point de vue a une grosse importance : la signature du Pacte Argentin de 1933. Les Etats signataires de ce Pacte s'engagent à ne pas reconnaître les acquisitions obtenues par la force. Le Pacte Argentin ou Pacte Saavedra Lamas se situe donc exactement dans le sens de l'Article 10. Pourtant l'Article avait si bien perdu de sa force que pendant plusieurs années on allait le négliger. Ce fut spécialement sensible dans l'affaire Sino-Japonaise où la Chine sembla se garder d'invoquer la garantie de son intégrité territoriale pour se réfugier sur le terrain de l'Article 11 (29). Elle

(27) Comme le fait remarquer M. Mowatt : « these two articles (10 and 16), and others have by the use and wont of fifteen short years fallen, not into disrepute indeed, but into a vague interpretation which divests them largely of solidity or content. Customary development in the case of the League's straitened articles has simply been the taking of line of the beast resistance » (R. B. Mowatt : « The reform of the League ». *Contemporary Review*, 1934, p. 459).

D'ailleurs dès 1922 M. Rollin déclarait à la Société : « quelques Etats interprètent déjà l'Article 10 comme s'il n'existait pas ». A. 1922, C. I, p. 24.)

(28) Doc. Conf., S.D.N., 1932, IX-58.

(29) *J. O.*, 1931, p. 2.453.

demanda bien l'application des Article 10 et 15, mais tout son effort porta sur ce dernier texte (30).

c) *L'Article 10 et les projets actuels.*

Ainsi l'opposition des tendances anglo-saxonnes et continentales est arrivé à miner l'Article 10, au point qu'on ne songe plus guère à en faire usage. Cette opposition que nous relevons dès la Conférence de la Paix, subsiste aujourd'hui. Les adversaires demeurent sur leur position ; les uns continuent à dire que l'Article 10 est la clef de voûte du Pacte, les autres à affirmer qu'il importe de l'effacer. Dernièrement, le *Manchester Guardian* vit dans ses colonnes une série de lettres opposer les deux points de vue (31). Certains correspondants ne comptant que sur la force de l'opinion publique pour assurer la paix (ils le disent expressément) réclament la suppression de l'article 10 qui impose des charges trop lourdes, — nous retrouvons les vieilles formules — ; d'autres leur répondent en parlant de la nécessité d'une véritable institution. Peut-être parce que les pays qui en étaient jadis les champions sont aujourd'hui profondément déçus et se désaffectonnent de la Société, cette dernière opinion, quant à l'Article 10 s'affirme moins quand on consulte la presse et d'une manière générale l'opinion. Ceux qui défendaient le plus vivement la garantie territoriale, ne la cherchent plus aujourd'hui dans le système général du Pacte, mais dans des accords régionaux, ce qui implique qu'ils parlent assez peu de l'Article 10. Encore qu'ils entendent bien marquer la liaison entre les deux idées.

En résumé, l'opinion semblerait donc plutôt hostile à l'Article 10. En Angleterre, des hommes aussi éminents que Lord Peel et Lord Lothian (32) se sont déclarés opposés à la garantie territoriale. Lord Peel à la Chambre des Lords a affirmé qu'il considérerait l'Article 10 comme « dangereux » (33). Le groupe des cinq prochaines années, exposant son programme dans le *Times* (34), envisage bien le maintien des sanctions, mais jamais

(30) *J. O.*, 1932, p. 373.

(31) Voir en particulier le *Manchester Guardian* du 5 mai 1936.

(32) Voir en particulier *Evening News* du 5 mai 1936.

(33) Débat à la Maison des Lords, le 14 mai 1936.

(34) *Times*, 1^{er} août 1936. Sont membres de ce groupe : Lord Allen of Hutterwood, M. Norman Angell, M. Harold Macmillan, sir Arthur Salter, Lord Cecil, M. Gilbert Murray, M. Walter Layton, Lord Lytton.

dans le cas de l'Article 10. Elles doivent garantir simplement le non recours à la guerre. En Allemagne, et le contexte politique peut expliquer la chose, on est en général hostile à l'Article 10. Le Baron de Freytagh-Loringhoven (35) déclare qu'à l'avenir la Société « n'enregistrera que des résultats négatifs tant qu'on ne séparera pas la question du statu quo de celle de la sauvegarde de la paix ».

Les Etats Membres (je ne parle pas de ceux qui ont quitté la Société, ou qui n'y ont jamais adhéré) ne suivent généralement pas l'opinion dans cette voie. Seul le Chili (36) et le Canada (37) se prononcèrent dans ce sens à l'Assemblée de Septembre 1936. Par contre, plusieurs Gouvernements semblent être partisans de la garantie territoriale. Le gouvernement bulgare (38), s'il s'élève contre la pratique des Pactes régionaux, n'en déclare pas moins : « cette garantie fondamentale, contenue dans l'Article 10, doit être conservée en entier ». Le gouvernement du Libéria (39) recommande de n'apporter aucune modification de fond aux articles 10, 11 et 16 du Pacte, qui sont des articles de sécurité ». On sent la même préoccupation chez le gouvernement argentin (40), lorsqu'il croit nécessaire d' « affirmer à nouveau le respect dû aux traités internationaux ». Le Danemark entend appuyer cet article, qui par la voix de M. Munch (41) demandait « un système de directives en vue de l'application des Articles 10 et 11 ». Certains gouvernements affirment leur fidélité à l'Article 10, un peu a contrario, par leur opposition même aux renforcements de l'Article 19 et au revisionnisme. C'est le cas des gouvernements de la Petite Entente (42). Nous étudierons cette position à propos de ce dernier article. Le pays le plus affirmatif, qui soutient le plus vivement l'Article 10 est sans doute le Portugal. Son représentant à la XVII^e Assemblée ne s'est pas contenté d'affirmer que « l'Article 10 pour la plupart des gouvernements est encore la pierre angulaire » (43). A la

(35) Baron de Freytagh-Loringhoven : « Réforme de la S.D.N. », *Volkerbund*, 15 décembre 1933, p. 5.

(36)

(37) Mackenzie King (Canada) : A. 1936, P., Discours du 29 sept. 1936.

(38) Communication du 9 octobre 1936 : J. O. 154, p. 32.

(39) Communication du 15 sept. 1936 (documentation relative à la mise en œuvre des principes du Pacte. J. O. 154, p. 33).

(40) Communication du 28 août 1936, J. O. 154, p. 13.

(41) A. (1936) XVI, P., p. 41.

(42) Cf. discours de M. Krofta : A. XVII, P., 29 sept. 1936.

(43) A. 1936, XVII^e. Discours du 28 août 1936.

session précédente il avait développé encore plus cette idée (44) : « J'ai souvent entendu dire que le Pacte était un instrument destiné à réaliser la paix à tout prix. Je me révolte contre cette interprétation qui ne traduit pas l'esprit de ce statut fondamental. Le Pacte a été établi pour garantir l'indépendance et l'intégrité territoriale des Nations, même par voie de guerre. Il veut la paix, mais il ne serait pas au niveau de sa destinée humaine s'il ne prévoyait pas qu'il peut arriver un moment où la paix présente devrait être sacrifiée à la paix de toujours. Et il l'a prévu ». Il ajoutait : « Arrachez cet article du Pacte, vous aurez tué la Société des Nations ; diminuez sa force et, du coup, vous aurez affaibli l'organisme que nos mains devraient dresser orgueilleusement vers le ciel ».

§ 2. — L'avenir de l'Article 10

a) *Mise en harmonie du Pacte de la Société avec le Pacte Argentin.*

Parmi les propositions gouvernementales pour la mise en œuvre des principes du Pacte, une surtout mérite d'être retenue comme susceptible de renforcer l'Article 10 : la proposition faite par plusieurs Etats de mettre en harmonie le Pacte de la Société des Nations avec le Pacte Argentin de 1933 (45). Certains demandent une corrélation sans préciser (46), mais le gouvernement péruvien va plus loin et voudrait que la formule actuelle de l'Article 10 soit complétée par la condamnation des guerres d'agression et par la non-reconnaissance des acquisitions territoriales réalisées par la violence, et pour donner une valeur pratique à ce dernier principe, la Société et ses organismes ne pourraient « connaître de questions découlant de l'exercice d'une juridiction territoriale illicite » (47).

Nous ne nous trouvons pas en présence d'une question nou-

(44) A. XVI 1936, P., p. 53.

(45) M. Mayard (Haïti) : A. 1936 XVII, Discours du 21 sept. 1936 ; M. Munch (Danemark) : A. 1936 XVI, P., p. 41 ; M. Guani (Uruguay) : A. XVI, 1936, P., p. 40.

(46) Garcia Oldini (Chili) : A. 1936 XVII, Discours du 20 oct. 1936 et Communication du gouvernement argentin du 28 août 1936 (*J. O.* 154, p. 13).

(47) Communication du gouvernement péruvien. *J. O.* 154, p. 25.

velle pour la Société. Dès 1921, M. Braga (Brésil) dans sa proposition de « blocus juridique universel » demandait à ce que la Société ne reconnaisse pas les territoires acquis par la force (48). En 1928, M. Procope (Finlande) (49) remarque que l'Article 10 ne contient pas seulement l'engagement de respecter et de garantir le statut politique et territorial : « On doit déduire de cet article la conclusion que les Membres de la Société ne peuvent pas reconnaître comme définitive et valable une situation qui serait le résultat d'une agression ou d'un acte contraire à la règle sanctionnée par l'Article 10. C'est là une conclusion sur laquelle la délégation finlandaise a attiré l'attention du Comité de sécurité, conclusion qui a été sanctionnée par ce Comité comme étant bien fondée ». Le Plan de Paix français du 14 Novembre 1932 (50) demande qu'aucune puissance ne reconnaisse le fait accompli intervenu à la suite de la violation d'un engagement international. En 1931, nous trouvons une proposition péruvienne (51) tendant à ce que le Secrétaire Général refuse l'enregistrement des traités obtenus par la force et à ce que la Société considère comme nulles les stipulations qu'ils pourraient contenir. Enfin dans la communication que, sur l'ordre de son gouvernement, il adressait au Conseil, M. Ruiz Guinazu, ministre de l'Argentine à Berne, suggérait que le Pacte Saavedra Lamas fut soumis à la Commission créée pour examiner la coordination du Pacte de la Société et du Pacte de Paris (52). Le 18 Janvier 1934, le Conseil se ralliait à la suggestion du gouvernement argentin. Successivement en 1934 et en 1935 l'Assemblée s'associa à la décision du Conseil. Mais comme le remarque dans son rapport au Comité des Vingt-Huit, M. Carlos A. Pardo : « elle n'eut cependant pas l'occasion de discuter le Pacte Argentin, étant donné que la Commission à laquelle ce Pacte avait été renvoyé ne s'était pas réunie ».

De nouveau en Juillet 1936, le gouvernement argentin présenta sa proposition, en l'appuyant d'une brochure rédigée par les soins de son ministre des Affaires Etrangères (53). Par des

(48) A. 1921, C. III, p. 396 sqq.

(49) A. 1928, P., p. 75.

(50) Doc. Conf., S.D.N., 1922, IX-58.

(51) J. O., 1930, p. 364.

(52) Rapport de M. Carlos A. Pardo (Argentine) au Comité des Vingt-Huit, C.S.P. 18.

(53) République Argentine. Ministère des Affaires Etrangères. *Traité général pour développer les moyens de conserver la paix*. Buenos-Aires, 1936. Paris, Pedone, 1936.

résolutions en date des 8 et 10 Octobre 1936, l'Assemblée faisait figurer la question de l'harmonisation et de la coordination du Pacte avec le Pacte de Buenos Aires parmi les problèmes qui se rattachent à la question de la mise en œuvre des principes du Pacte, qu'elle avait renvoyée à la Commission des Vingt-Huit. M. Cantilo A. Pardo remarque dans son rapport (54) que « la question de la coordination du Pacte de la Société avec le Pacte Argentin se présente dès le début comme une question de coordination, non pas des textes, mais des mesures ». Etant donné les difficultés que soulève tout amendement au Pacte, étant donné aussi les déboires auxquels ont amené la mise en harmonie du Pacte de la Société avec le Pacte de Paris, il est prudent de poser le problème sous cet angle. Par ailleurs il ne semble pas que de toute façon un rapprochement des textes s'impose, au moins en ce qui concerne la stipulation la plus intéressante du Pacte Saavedra Lamas, celle que nous étudions en ce moment : la non-reconnaissance des acquisitions territoriales obtenues par la force. Ce principe est en effet inclus dans l'Article 10. Dans leur appel au Japon, en date du 16 février 1932 (55), les membres du Conseil autres que les parties en conflit rappellent cet article en en tirant la conséquence suivante : « Aucun empiètement sur l'intégrité territoriale et aucune atteinte à l'indépendance d'un des Membres de la Société des Nations, commis au mépris de l'Article 10, ne sauraient être reconnus comme valides et effectifs par les Membres de la Société ». Le 11 Mars 1932 l'Assemblée (56) déclare que les Membres de la Société des Nations sont tenus de ne reconnaître aucune situation, aucun traité et aucun accord qui pourraient être obtenus par des moyens contraires au Pacte de la Société des Nations. Par conséquent le principe du Pacte de la Société est déjà celui du Pacte argentin. Même si on envisage la non-reconnaissance comme une sanction, aucun amendement n'est nécessaire, puisque les sanctions de l'Article 10 sont à l'état inorganique et que la Société peut envisager toutes celles qu'il lui plaît. Ce serait d'ailleurs inexact d'envisager ce principe comme une sanction. Il y a simplement impossibilité pour la Société de reconnaître une possession qui a été faite contrairement aux stipulations du Droit International nouveau et se trouve être une possession sans

(54) C.S.P. 18, p. 7.

(55) *J. O.*, 1932, p. 383.

(56) A. 1932 (Extr.), P., p. 87.

titre. L'Article 10 interdisait toute annexion violente de territoire, le droit de conquête ne peut être un titre juridique à la possession de ces territoires, non plus qu'il ne peut prescrire ni effacer les droits antérieurs. On ne peut donc reconnaître ses acquisitions à l'agresseur.

C'est ici que la distinction de M. Scialoja entre le pétitoire et le possessoire, toute subtile et séduisante qu'elle soit, s'avère fausse. Elle risquait même de détourner l'Article 10 de son vrai sens. C'est justement au pétitoire qu'il interdit la reconnaissance des annexions opérées par la force, parce que possessions sans titres.

b) *L'Article 10 et la non-intervention.*

Un autre événement récent a mis en valeur l'Article 10 : la non-intervention dans les affaires d'Espagne. Sans doute, pour obtenir la collaboration de l'Allemagne et de l'Italie, a-t-on jugé nécessaire de ne pas faire allusion à l'Article 10, et de ne point placer la chose sous le signe de la Société des Nations. Mais en réalité les Nations se sont pliées, au moins en principe, à une des obligations de l'Article 10. Ne s'agit-il pas ici de cette obligation de respecter l'indépendance politique des Etats ? Intervenir dans un camp ou dans l'autre n'était-ce pas violer les engagements de l'Article 10 ? (57). Bien plus, pour que la non-intervention ne soit pas violée on a institué un Comité à Londres, et des contrôles ont été organisés en particulier pour empêcher les engagements d'étrangers dans les armées en présence. N'est-ce point là obéir à l'obligation juridique de maintenir l'indépendance politique. On s'étonne que la Société n'ait pas répondu d'une manière plus juridique aux arguments de M. del Vayo. Au reste voici ce qu'un commentateur du Pacte disait en 1930, du point de vue qui nous occupe : « Dans le cas d'une révolution intérieure, l'obligation de respecter impose aux autres membres de la Société une neutralité stricte envers les deux parties. D'abord la neutralité envers les pouvoirs constitutionnels ; voilà un des points où la comparaison entre la Sainte-Alliance et la Société des Nations se trouve en défaut ; la première avait justement pour but de maintenir l'ordre légitime

(57) Sur cette question, voir en particulier la très remarquable étude de M. A. de la Pradelle : « La sécurité collective et la non-ingérence ». *New Commonwealth Quarterly*, Vol. II, n° 3, déc. 1936.

par l'aide mutuelle : le *statu quo* de la dernière ne repose pas sur la légitimité mais sur le besoin de paix et sur la liberté. Puis le respect oblige à la neutralité envers les insurgés : par là sont comprises toutes aides, militaires, économiques, financières. Quant à la question de savoir si la reconnaissance des insurgés comme belligérants est incompatible avec le respect, nous ne le croyons pas ; en effet cette dernière est d'un caractère passager, et donne seulement aux insurgés quelques droits élémentaires sans les mettre au même niveau que le pouvoir légitime. L'Etat qui pratique le droit d'asile envers les émigrés n'enfreint pas l'obligation du respect » (58).

Je sais bien que la non-intervention fut de la part de certains Etats une honteuse comédie : le principe fut malgré tout affirmé. Si on l'a violé, c'est en se défendant de le faire. Enfin il a montré sa valeur, car s'il a échoué comme « formule espagnole » il a réussi comme « formule européenne ». M. Delbos le remarquait à la VI^e Commission de la XVIII^e Assemblée. Grâce à la non-intervention, la guerre d'Espagne s'est trouvée localisée dans la péninsule.

Le principe de l'Article 10 court un grave danger du fait de l'Italie. Les Puissances peuvent se lasser de ne point coopérer avec celle-ci, sous prétexte de ne pas reconnaître en droit une possession qu'elles se trouvent obligées, par les circonstances de la vie internationale, de reconnaître en fait.

§ 3. — Questions particulières relatives à l'Article 10

a) *Les interprétations de l'Article 10*

Mais parallèlement à son histoire, dont nous avons retracé les principaux épisodes, l'Article 10 risquait de se dissoudre à travers les interprétations contradictoires. On avait deux moyens de le discréditer : lui donner un sens trop fort qui le rende inacceptable et injuste, ou lui ôter toute importance en ne lui accordant plus qu'une valeur morale. La première de ces interprétations fut avancée par le Canada au début de son offensive contre la garantie territoriale. Le but de l'Article 10 eut été d'assurer la pérennité du *statu quo* territorial et, bien plus, d'en recon-

(58) Féodor Korenitch : *L'Article 10 du Pacte*. Paris, 1930, p. 95.

naître la légitimité. Cette affirmation n'est pas acceptable. L'Article 10 ne doit jamais en effet être interprété sans qu'on se réfère à l'article 19. Tous deux entourent la partie du Covenant consacrée à la Sécurité Collective et se répondent. Dans le projet initial de Wilson n'étaient-ils pas d'ailleurs un seul et même article, ainsi que dans les propositions britanniques du 20 Janvier 1919 ? (59). Or, si on rapproche l'Article 10 de l'article 19, on ne peut dire que l'article 10 maintient *sine die* la situation territoriale existante.

Il faut dire pourtant que l'insuffisance des procédures prévues par ce dernier article et le fait qu'il n'ait jamais été mis en œuvre justifient, dans une certaine mesure, les craintes nées de l'article 10. Le Ministre des Affaires Etrangères de Suède, M. Sandler, l'affirmait récemment : « Le fait que l'article 19 (révision des traités) n'a jamais été appliqué, risque de compromettre sérieusement, le cas échéant, le pouvoir de la Société des Nations d'assurer l'observation de l'article 10 » (60). On comprend donc la proposition canadienne à l'Assemblée de Septembre 1936 (61). Cet Etat voudrait voir affirmer les liens existant entre les articles 10 et 19 (62). Il a d'ailleurs été précédé dans cette voie par un fort courant de doctrine.

Mais on se trouve aussi en face d'une autre interprétation de l'Article 10. Interprétation minimisante celle-ci, qui tend à ne voir dans l'engagement de l'Article 10 qu'un simple engagement moral. C'est une affirmation qu'on entendit parfois à la Société, de la part du Canada (63), lors de sa seconde offensive et, nous l'avons vu, ce qui est plus grave, de la part d'un organisme de la Société, la Sous-Commission chargée en 1921 d'examiner la demande d'admission de l'Autriche : « Il n'est pas exact que la Société, aux termes de l'Article 10, garantisse l'intégrité territoriale d'aucun de ses Membres » (64). Il faudrait d'abord savoir

(59) Il est vrai que le fait d'accéder à la demande de division de l'article émanée du Gouvernement français prouve, de la part des rédacteurs du Pacte, un souci de restreindre les possibilités de modifier le statu quo.

(60) Cf. *Le Temps*, 28 mai 1936.

(61) Discours de M. Mackenzie King (Canada) : A. 1936 (XVII), P., 29 sept. 1936.

(62) En particulier, dans ses propositions, le Dr de Auer opère ce rapprochement. Cf. de Auer : « Proposition pour la Réforme du Pacte de la S.D.N. ». *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, p. 182.

(63) A. 1923, C. I, p. 12.

(64) A. 1920, P., p. 579. En 1922, M. Rolin déclarait à la Société : « Quelques Etats interprètent déjà l'article 10 comme s'il n'existait pas ». A. 1922, C. I, p. 24.

ce qu'on entend par engagement moral. Un acte signé par un Etat l'engage toujours et on ne voit pas très bien ce que signifient ces engagements de seconde zone qu'on prétend établir. C'est une sorte d'hommage à la vertu, tout en étant décidé au vice. Mais juridiquement cette distinction ne se comprend pas. Au reste les termes de l'Article 10 sont trop catégoriques pour permettre toute interprétation de cette sorte. Mais il est une autre manière, assez proche de celle-ci, de diminuer l'Article 10, et qui a été tentée à la Société, c'est d'en faire un simple énoncé de principe, liminaire aux articles suivants. Il s'établit ici une sorte de confusion. Du fait que l'Article 10 ne précise pas ses sanctions, on fut immédiatement porté à se référer aux sanctions énoncées à l'article 16 (comme le faisait M. Max Huber répondant à l'Institut de Droit International) (65), et partant on crut pouvoir rapporter entièrement ces articles.

Pourtant, dès 1921, la Commission des Juristes et la première Commission proposent l'explication suivante : (66) « L'article 10 n'énonce qu'un principe abstrait et théorique, principe dont les articles 12 et 15 constituent des applications particulières et limitées ». Ceci en même temps que cette Commission prétendait définir les sanctions de l'Article 10 par celles de l'article 16.

*
**

Les principaux commentateurs ont montré depuis que cette assimilation est inacceptable juridiquement (67). Du point de vue où nous l'étudions, elle eût limité la portée de l'article 10. En effet, c'était restreindre la garantie territoriale aux cas de guerre illicite. Or l'article 10 va plus loin. Il se soucie peu qu'une guerre soit autorisée ou non par le Pacte, ce qu'il veut, c'est empêcher, et quelles qu'en soient les conditions, les modifications territoriales obtenues par la violence ; — fût-ce après expiration du moratoire pacifique —, fussent-elles même obtenues par l'Etat primitivement attaqué (68).

(65)

(66) A. 1921, C. I, p. 191.

(67) Cf. Rolin dans Munch, pp. 469 sqq, et 476 sqq.

(68) Feodor Korenitch : *L'Article 10 du Pacte*. Paris, 1930, pp. 108 sqq.

Ray : *Commentaire*, p. 347.

Ne faut-il pas voir un effet de cette théorie selon laquelle l'article 10 ne serait qu'un énoncé de principe que mettraient en œuvre les articles suivants, dans la manière dont la Chine a manœuvré lors de son grand premier diffé-

L'assimilation des sanctions de l'article 10 à celles de l'article 16 (69) eussent-elles eu un résultat aussi net ?

Le propre des sanctions de l'article 10 est leur état inorganique (70). Elles sont, d'une part, plus restreintes que celles de l'article 16, puisque l'article 10 ne contient même pas l'énoncé d'un minimum de prestation que les Etats doivent fournir. Mais elles sont aussi plus larges si elles sont, comme le veut M. Rolin : « tout ce que raisonnablement on peut exiger de chaque Membre en vue de la réalisation de la garantie collective » (71). L'assimilation des articles 10 et 16 aurait comme principal effet de substituer des sanctions définies et délimitées aux sanctions à l'état inorganique de l'article 10 (72).

b) *L'article 10 et le problème de l'agression*

L'article 10 pose un très grave problème : celui de l'agression. Ce qui le met en mouvement c'est l'agression ou la menace d'agression. Qu'allait-on entendre par là ?

Nous aurons l'occasion d'étudier ce grave problème avec

rend avec le Japon. Alors qu'il s'agissait bien d'une violation de l'article 10 et que celui-ci demeurait présent dans tous les esprits, c'est en vertu de l'article 11 qu'elle fit appel au Conseil (J. O., 1931, p. 2.453), le 29 janvier 1932. La Chine demanda bien l'application des articles 10 et 15 (J. O., 1932, p. 373), mais tout son effort devait porter sur ce dernier texte. Ce qui prouve cette idée de l'article 10, conçu comme un principe général, c'est que cette invocation des articles 11 et 15, elle la fit en reprenant les termes mesurés de l'article 10 : il existe, disait son memorandum, « entre la Chine et le Japon, un différend résultant de l'agression de cette dernière Puissance contre l'intégrité territoriale et administrative et l'indépendance politique de la première ». Parce qu'il y a ceci, disait-elle en substance, vous devez appliquer cela. Cf. Jean Ray : *Commentaire*, Supp. II, p. 62.

(69) Interprétation adoptée par la 1^{re} Commission de la II^e Assemblée en sept. 1921. Cf. Rolin dans Munch, II, p. 460.

Voir aussi Résolution de l'Institut de Droit International : A. 1923, C. I, pp. 56-57.

(70) Cf. Feodor Korenicht, *op. cit.*, p. 119. Voir aussi les Résolutions de l'Institut de Droit International.

(71) Rolin dans Munch, II, p. 475.

(72) Remarquons qu'aujourd'hui deux Gouvernements demandent qu'on établisse « la corrélation qui s'impose entre les mesures de l'article 10 et les sanctions de l'article 16 du Pacte ». (Communication du Gouvernement argentin du 28 août 1936 (J. O., 154, p. 13). De même le Gouvernement chinois : « On devrait préciser sous une forme appropriée que les mesures prévues à l'article 16 ne devraient pas être exclues de la catégorie des voies et moyens auxquels la S.D.N. peut recourir en vertu des articles 10 et 11 du Pactes ». On comprend les raisons historiques et psychologiques de cette proposition chinoise, mais en soi elle ne signifie rien, l'article 10 n'excluant certainement aucune des formes de sanctions prévues à l'article 16. Pour être à l'état inorganique, ses sanctions n'en sont pas moins très étendues. C'est un point que nous avons eu l'occasion de préciser.

l'article 16. Problème essentiel, car une conception minimisante de l'agression risque de paralyser toute la Société. Notons que cette définition de l'agression ne doit pas forcément être la même que dans l'article 16 et il y aurait certains dangers dans une assimilation. C'est ainsi qu'on proposa, lors du Protocole de Genève par exemple, comme critère de l'agression : la violation des procédures prescrites aux articles 12 à 15. En adoptant une telle définition, si on l'étendait à l'article 10, on en restreindrait singulièrement la portée. En effet, dans des cas où la guerre reste permise après l'accomplissement des procédures, nous n'aurions plus de garantie territoriale. La réponse de M. Feodor Korenitch nous semble à la fois juste et subtile, aussi la reproduisons-nous en entier : « Pour arriver à une conception juste de l'agression dans l'article 10, il ne faut pas oublier qu'elle est liée avec les deux termes : intégrité territoriale et indépendance politique (73) ; il y a là une certaine relation qui est fondamentale et qui accentue la différence entre la guerre et l'agression au sens de l'article 10 » (74).

« Les articles 12 et 15 et l'article 10 ont deux objets différents : les premiers exigent l'observation d'une certaine procédure du règlement des différends, le second pose un principe applicable dans la Société. L'agression au sens des articles 12 à 15 est la violation de cette procédure, et cette violation déclenche la sanction de l'article 16. L'agression de l'article 10 est une agression contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique, sans aucune préoccupation de procédure; cette agression peut être en même temps une agression qualifiée telle par les articles 12 à 15, ou au contraire une action qui n'est pas condamnée par ces articles et, par suite, n'entraîne pas la sanction de l'article 16 » (75).

Aussi, même si on doit admettre dans les autres cas le critérium de la procédure prescrite par les articles 12 à 15, dans le cas de l'article 10 on ne peut adopter cette manière de voir (ce n'est pas au reste que nous l'adoptons dans les autres cas, la Société ne s'y est d'ailleurs pas ralliée) (76).

(73) Baak : *Der Inhalt des modernen Völkerrechts und der Verprägung des Artikels 10 der Völkerbundsatzung*. Berlin 1926, p. 69.

(74) Feodor Korenitch : *L'Article 10 du Pacte de la S.D.N.*, p. 102.

(75) Id. *ibid.*, p. 103.

(76) On peut rapprocher de cette conception erronée qui assimile les articles 10 et 16, l'opinion de M. Jean Ray (*Commentaire*, p. 348) lorsqu'il voit une contradiction entre l'article 10 du Pacte et l'article 15 du Protocole de Genève :

Une autre conception de l'agression à laquelle semble s'être rangée la Commission des Juristes de 1921 serait de comprendre par là tout violation de fait de l'intégrité et de l'indépendance, même une violation temporaire (77). Dans le cadre de l'article 10, il est difficile d'admettre une telle interprétation. Il serait contradictoire que le Pacte qui permet dans certains cas la guerre viennent l'interdire d'une manière indirecte en garantissant les Etats contre toute invasion et occupation même temporaire. En dehors du cas restreint de guerre maritime, on ne fait pas la guerre en restant chacun sur ses frontières. Ce serait détourner l'article 10 de son sens propre, en même temps que perdre de vue ce caractère *imparfait* du Covenant, sur lequel nous nous étendrons à propos de la mise en harmonie du Pacte Briand-Kellogg et du Pacte de la S.D.N. (78).

c) *Le Rôle du Conseil*

L'histoire des amendements canadiens, que nous avons longuement étudiés au début de ce chapitre, pourrait se résumer ainsi : qui doit décider des mesures à prendre pour appliquer l'article 10 : les Etats ou le Conseil ? Le plus triste, c'est que les termes de l'article 10 prêtent à interprétations contradictoires, le mot français *aviser* et le verbe anglais *to advise* n'ayant pas le même sens. C'est vers une diminution des prérogatives du Conseil que tendait, nous l'avons vu, la seconde offensive canadienne contre l'article 10. La décision de celui-ci n'engageait

« Toutefois, vu l'article 10 du Pacte, il ne pourra, comme suite à l'application des sanctions visées au présent Protocole, être porté atteinte en aucun cas à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'agresseur ». Au dire de l'éminent juriste, il ne s'agirait plus ici d'une protection intangible de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique. Sans entrer dans le fond même du débat, où pourtant on pourrait lui répondre que l'article 10 garantit l'intégrité territoriale dans tous les cas non prévus par l'article 19 et que, par conséquent, même dans le cas de sanctions, cette procédure devrait être suivie, — sans entrer, disions-nous, dans le fond du débat, il serait loisible, semble-t-il, de faire remarquer à M. Ray qu'il détourne complètement le sens des sanctions. Le Pacte ne leur a jamais donné un caractère punitif, mais préventif, et peut-on considérer comme préventif le fait de retirer définitivement un territoire à un pays.

(77) La Commission comprend l'article comme applicable dans chaque cas de violation de fait de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique d'un des Membres, quand même l'intention finale ne serait pas l'annexion définitive de Territoire ou la diminution de l'indépendance politique de ce Membre. Struycken : *La Société des Nations et l'intégrité territoriale*. Bibliotheca Visseriana, Vol. I, p. 135.

(78) Nous retrouverons ces différents points en étudiant l'article 16,

plus en rien la responsabilité des Etats. Mais si on peut diminuer l'importance de l'article 10 en restreignant les prérogatives du Conseil ou en ôtant à la force liante de ses décisions, on peut faciliter le jeu de l'article 10 en facilitant au contraire le rôle du Conseil, et, en tous les cas, en facilitant ses décisions. Je pense ici à cette proposition de suppression de la règle de l'unanimité faite par le Gouvernement Colombien et le Gouvernement Lithuanien (79). Demande qui se trouve être celle de nombreux auteurs (80). M. Nasrollah Entezam écrit dans son rapport au Comité pour la mise en œuvre des principes du Pacte : « En premier lieu, on peut songer à écarter tout doute au sujet de l'exclusion des voix des parties, à savoir les parties qui seraient accusées d'être les auteurs de l'agression ou qui se plaindraient d'en être les victimes et les parties qui constitueraient une menace d'agression ou qui seraient l'objet de cette menace. Il semble évident que l'application normale de l'article 10 que doit permettre, selon nous, une interprétation raisonnable du Pacte, exclut que les voix des parties soient comptées. Une résolution interprétative devrait être prise dans ce sens. S'il se révélait une divergence d'opinions irréductible, il semble que le seul moyen de sortir de la difficulté serait que, quelle que soit l'opinion des Membres de la Société des Nations, ils tombent d'accord pour prier la Cour Permanente de Justice Internationale de donner un avis sur ce point ».

« Une autre question est celle de savoir si on devrait remplacer la règle de l'unanimité par celle de la majorité. Ceci, de l'avis de certains, serait désirable, mais il faudrait, pour réaliser cette réforme, un amendement du Pacte qui obtiendrait difficilement l'assentiment général. Dans ces conditions, il ne nous paraît pas qu'il faille recommander cette initiative, mais il reste bien entendu que si les obligations de l'article 10 découlent directement du Pacte et si le Conseil n'a pas le pouvoir d'ordonner l'exécution de ces obligations aux Membres de la Société des Nations, l'absence de recommandation du Conseil n'empêche pas les Membres de la Société des Nations d'exécuter les obligations de l'article 10. Dans ces conditions, même si l'unanimité n'est pas réalisée au sein du Conseil, la réunion de celui-

(79) *J. O.*, 154, p. 74-75.

(80) Entre autres : Ypes et Pereira da Silva : *La question de la Réforme de la Société*. Paris, Pedone, 1937, p. 29. Nous savons que, par ailleurs, on se trouve saisi de demandes de modification de la règle de l'unanimité.

ci pourrait conserver une grande utilité pour éclairer les Etats et coordonner leur action » (81).



Pour conclure avec le rapport de M. Entezam au Comité des Vingt-Huit (82), voici comment se pose aujourd'hui la question de l'article 10 : « la suppression de l'article 10 ne pourrait se justifier que si elle devait avoir pour contre-partie l'acquisition de concours politiques d'une très grande valeur, tel que celui qui résulterait de l'entrée des Etats-Unis dans la Société des Nations ; mais il serait fort imprudent de porter à la légère, atteinte à l'article 10 en se laissant égarer par des espoirs vains ou incertains. » Vains et incertains, c'est qu'en effet, et nous le reverrons à propos de l'article 16, la question n'est pas celle de la présence de tel ou tel article faisant obstacle à l'universalité, car leur suppression n'amènerait pas de nouveaux concours à la Société. Ou bien les Etats qui s'abstiennent le font, comme les Etats-Unis, pour des raisons d'isolationnisme continental, ou bien ils s'inspirent de principes inconciliables avec les idéaux de la Société. De toute façon, le rêve de l'universalité ne doit pas aveugler ceux à qui incombe la responsabilité d'examiner à nouveau le Pacte. Terminons en citant encore M. Entezam : « la valeur pratique de l'article 10 dépend de l'état politique et moral du monde, du sentiment de la solidarité internationale qui anime les peuples et inspire les Gouvernements. Ce sentiment peut décliner ou progresser.

« On ne pourrait pas mieux exprimer cette vérité qu'en répétant ce que le grand et regretté juriste qu'était M. Scialoja disait à la première Commission de la quatrième assemblée (1923) :

« L'article 10 a une apparence de force qu'on détruirait en assurant qu'il manque de sanctions juridiques : sa valeur vient de ce que ses principes seront dans l'avenir une partie de la conscience des Nations ; à ce moment, ils auront une valeur plus que juridique, parce que la conscience morale vaut plus que le droit » (83).

(81) C.S.P. 19, pp. 3-4.

(82) C.S.P. 19.

(83) Mais aujourd'hui ne pourrait-on pas, comme le veut M. de la Pradelle (« la Réforme du Pacte », R.D.I., 1937, n° 2, p. 472) organiser sur le plan régional la garantie territoriale ? C'est ce que nous verrons en étudiant les Pactes régionaux.

CHAPITRE II

LA RÉVISION DES TRAITÉS

La genèse de l'Article 19 rejoint celle de l'Article 10. L'origine s'en trouve dans le même Article 3 du premier projet Wilson (1). L'idée d'une révision possible des situation internationales sous l'égide de la Société des Nations apparaît comme une contre-partie de la garantie du statu-quo. Soupape de sûreté, a-t-on dit, mais plus encore, au moins dans l'esprit du Président Wilson. Pour celui-ci la garantie territoriale — à laquelle est étroitement liée l'idée de l'indépendance politique des membres de la Société — est le corollaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La garantie, ainsi comprise, présente un « caractère flexible » : l'intégrité territoriale ne saurait pas être plus immobile que la volonté des peuples. « Il ne faut pas que la garantie territoriale entre en conflit avec le droit essentiel des peuples de disposer d'eux-mêmes » (2).

L'Article 10 et l'Article 19 apparaissent donc à l'origine comme les deux faces d'une même idée. C'est à ne pas perdre de vue pour bien les comprendre l'un et l'autre. Il faut pourtant remarquer qu'en les séparant, les auteurs du Pacte ont entendu renforcer la garantie territoriale de l'Article 10, tandis qu'ils tendaient à considérer comme secondaires les clauses de révisions renvoyées dans une partie moins importante du Pacte. Lord Robert Cecil ayant proposé qu'un renvoi exprès à l'Article 19 fut inséré dans l'Article 10, les représentants de la France s'y opposèrent et on respecta leur point de vue. Tout ceci atteste une volonté de mettre plutôt l'accent sur l'Article 10.

Que signifie exactement l'Article 19 ? Reprenons-en les ter-

(1) Bien que les sources n'en soient pas les mêmes.

(2) Cf. Miloche Radoïkovitch : *La révision des traités et le Pacte de la Société des Nations*. Paris, Pedone, 1930, p. 218. Cf. aussi A. de Geouffre de la Pradelle : *Cours de doctorat à la Faculté de Droit de Paris*, 1925-26.

mes : *L'Assemblée peut de temps à autre inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.* « L'Assemblée peut », il faut voir je crois ici avant tout une intention de garantir la compétence de celle-ci à l'encontre du Conseil, de façon que soit bien établi et maintenu le principe d'unanimité. Par ailleurs, l'Assemblée ne se mettra en mouvement que si une ou plusieurs puissances prennent l'initiative de lui présenter les situations litigieuses ; par conséquent, il n'y a pas là une intention d'introduire une procédure particulière. Sans doute s'exprime aussi par là un certain désir d'éviter les demandes en révision trop fréquentes, inopportunes, mal fondées — désir que souligne bien l'expression « de temps à autre ».

Pour le reste, cet article ne semble pas très bien rédigé. Plusieurs juristes, et non des moindres, le qualifient de confus. Il comporte en effet deux parties, dont la première se trouve assez restrictive, tandis que la seconde est au contraire très étendue. Ce que la première proposition semble retirer de compétence à l'Assemblée, la seconde le lui rend. En premier lieu, l'article vise l'examen des traités *devenus inapplicables*. Ces termes, dérivés semble-t-il de la clause *rebus sic stantibus* laissent un champ étroit à la révision, même si on ne met pas l'accent sur le mot « devenus ». Faut-il interpréter le mot « devenus » comme excluant les traités qui de tous temps ont été inapplicables et dès l'époque de leur réalisation ? L'Article 19 ne s'applique-t-il pas à ceux-ci *a fortiori* ? Le but de l'article est d'éviter les conflits et du moment qu'il vise une situation juste d'abord, qu'un changement de circonstances a rendu dangereuse, à plus forte raison vise-t-il une situation injuste et dangereuse par essence. Surtout il faudrait se livrer à toute une exégèse du mot inapplicable. On en fait trop souvent un synonyme de non-exécutable. Ce n'est point là le sens. Inapplicable veut dire : « qu'on ne peut plus employer, dont on ne peut plus se servir ». Peut-on, par conséquent exclure les traités entièrement exécutés ? Même exécuté, un traité existe. Il a créé une certaine situation internationale qui en dérive exactement. Ce traité est comme perpétuellement employé par cette situation, appliqué par elle. Dès lors, il peut arriver un moment où ses clauses et la situation internationale qui en dérive ne concordent plus avec la réalité, avec le fait social international.

Au reste, est-il nécessaire de se livrer ainsi à l'analyse du mot ? Un tel effort a toujours quelque chose d'artificiel et les résultats en sont incertains (3). Dans le cas présent, ce que l'expression « traités devenus inapplicables » peut avoir de restrictif se trouve effacé en fait par la deuxième proposition (non pas qu'elle soit très claire elle-même). Existe-t-il aujourd'hui une situation internationale qui ne soit pas l'effet d'un traité ? Je ne parle pas de ces circonstances fortuites qui peuvent se produire, mais d'une situation, avec tout ce que ce terme exprime de permanence. En conclusion, ce dont, en vertu de l'Article 19, l'Assemblée recommandera l'examen, c'est de traités internationaux, fussent-ils des traités de paix et s'agit-il de clauses territoriales.

Efforts pour restreindre la porte de l'Article 19 ou pour le développer, discussions autour de ces termes, tout ceci en réalité n'est pas juridique, mais politique. Cet article soulève de tels problèmes politiques que l'aspect juridique en disparaît. Le problème de l'Article 19 est beaucoup plus le problème du règlement de la Grande Guerre et le sort des traités qui en sont issus.

§ 1. — L'Article 19 et le revisionnisme international

L'Article 19 ne fut jamais l'occasion d'attaques aussi radicales que celles portées contre l'Article 10. La crise de 1920 elle-même ne le vit pas mettre en discussion. Tout au plus certains gauchissements dans un sens ou dans l'autre risquèrent-ils de lui être imposés.

Une requête de la Bolivie contre les Traités signés avec le Chili en fut l'occasion. M. Edwards, premier délégué chilien, s'opposa à ce que cette demande fut prise en considération. En premier lieu, il soutint que l'Assemblée ne pouvait pas procéder en vertu de l'Article 19, à un examen des traités (4), mais inviter les parties à y procéder (5). Ceci est exprimé par les termes

(3) Nous reconnaissons toute la force de l'argumentation qui ne voit dans le premier terme de l'article 19 qu'une application de la cause rebus sic stantibus. Elle a pour elle l'autorité d'un Fauchille ou d'un Larnaude, qui participèrent aux réunions de l'Hôtel Crillon. Ce débat est sans grande portée.

(4) A. 1921, P., p. 46.

(5) Ce fait est assez curieux, car il semble que le même examen puisse être fait par le Conseil du chef de l'Article 11.

mêmes de l'Article 19. M. Edwards insistait ensuite sur l'unanimité nécessaire : l'Assemblée ne pouvait donc pas procéder à cette invitation sans leur consentement. Rien de bien extraordinaire jusqu'ici. Cette espèce fait simplement mesurer combien est restreint le champ d'action de l'Article 19, surtout si on l'interprète aussi étroitement qu'on le fit dans la commission de juristes présidée par M. Scialoja. Cette interprétation était-elle vraiment dans l'esprit de l'Article 19 ? « Une pareille invitation, disait le rapport, peut seulement être faite dans le cas où les traités sont devenus inapplicables, c'est-à-dire lorsque l'état de choses existant au moment de leur conclusion a subi, par la suite, soit matériellement, soit moralement, des transformations si radicales qu'il est hors du domaine des possibilités raisonnables de les appliquer — ou bien encore dans le cas où existeraient des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde (6). C'était prendre le mot *devenus inapplicables* dans un sens absolument littéral, en considérant ce vocable comme exclusifs de traités qui seraient en eux-mêmes et dès le premier jour néfastes.

Si le discours de M. Edwards respectait les propositions du Pacte, peut-on en dire autant du *Livre Rouge Chilien* publié sur cette affaire. On y trouve de surprenantes interprétations, capables, si on les eût prises au sérieux, de réduire à rien l'Article 19. C'est ainsi qu'il y est déclaré que la deuxième partie de l'Article 19 ne s'appliquera jamais aux traités de paix, étant donné leur nature, puisque leur but est précisément de maintenir la paix (7). Le sophisme est un peu gros de prétendre qu'un traité ne peut jamais donner naissance à une situation dangereuse par le seul fait qu'il a le caractère d'être un traité de paix.

Dans ce même livre rouge, une interprétation de M. Charles Dupuis mérite aussi d'être relevée. Il prétend que l'Assemblée ne peut ni examiner, ni discuter tel ou tel point de la situation (8). Comment l'Assemblée saisie d'une demande en règle pourra-t-elle prendre une résolution en vue d'inviter les parties à reviser la situation ou les traités, résolution dont on se plaît à nous dire qu'elle aura une grande autorité morale, si elle

(6) A. 1921, P., p. 466.

(7) *Livre Rouge Chilien*. Délégation du Chili à la S.D.N. De la non-révision des traités de paix. Opinions de personnalités (John W. Davis, Charles Dupuis, P. Fauchille, André Weiss, William Finlay), p. 40.

(8) *Ibid.*, p. 78-79.

n'a pas pu en bien examiner la cause, et si les parties intéressées n'ont pu se faire entendre ? (9).

Pour M. Dupuis, cette invitation doit en plus être adressée aux parties intéressées « par la voie diplomatique », « en dehors de l'Assemblée » (10). Où voit-il telle chose dans le Pacte, et quelle rage curieuse de diminuer le rôle de la Société ?

M. Edwards remporta la partie, la Bolivie fut contrainte de retirer sa demande. Il faut dire que pour parvenir à ses fins, il avait employé un argument décisif à l'époque. Il avait déclaré, insinué plutôt avec un art diplomatique consommé, que si on admettait la demande de la Bolivie relative au traité de 1904, il n'y avait pas de raison pour que le traité de Versailles et les autres traités de 1919 ne vissent un jour certaines de leurs clauses revisées (11). Il revint à deux fois sur cet argument, tant il en sent la valeur psychologique. Il avait frappé juste au point sensible de plusieurs puissances. Au long des années suivantes, cet état d'esprit devait empêcher toute mise en œuvre de l'Article 19 et amener peu à peu cet article aux confins de la désuétude. Dans une première rédaction du Protocole, il y eut bien une allusion à l'Article 19, mais elle fut supprimée par la suite (12). Pourtant, en 1925, on put penser que cet article allait être invoqué. Un projet de résolution chinois déposé sur le bureau de l'Assemblée le 14 septembre s'y référait (13), mais à la suite de circonstances qui ne sont pas connues de nous, la délégation chinoise ne proposa plus, le 22, qu'un texte édulcoré où il n'était plus fait allusion à l'Article 19 (14). Il était bien dit dans le discours du délégué chinois, destiné à appuyer son projet, que celui-ci était « conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 19 », mais c'était tout.

Une inquiétude se répandit dans l'opinion à voir ce texte ne jamais être mis en œuvre. Etat d'esprit latent qui ne donne pas naissance à des projets de réforme précis. Les Associations pour la Société des Nations s'émeuvent les premières. La Fami-

(9) A. Goellner, *La révision des traités sous le régime de la Société des Nations*, Paris, 1925, p. 68.

(10) *Livre Rouge*, p. 78-79 cité par Wigniolle : *La S.D.N. et la révision des traités*.

(11) A. 1921, P., p. 46 et 47.

(12) A. 1924, C. I, p. 53.

(13) A. 1925, P., p. 79, relative à la modification des situations internationales résultant de traités antérieurs (Concessions, etc...) et qui devait être examinée par une conférence des Etats intéressés.

(14) A. 1925, P., p. 102.

glia Italiana (15) et l'Association Autrichienne (16) pour la Société des Nations, dès 1922, expriment la crainte que la Société des Nations ne fût paralysée par le principe d'unanimité, surtout en ce qui concerne l'Article 19.

On peut, d'année en année, compter les expression de cette inquiétude. En 1923, c'est le gouvernement des Pays-Bas qui manifeste ses craintes sur l'édulcoration de l'Article 10 et sur l'insuffisance de l'Article 19 (17). Le gouvernement suédois, à la même époque (18), se préoccupe de voir les moyens de recours à l'Article 19 si limités. Lors de la discussion pour l'établissement du Protocole de Genève, une grave discussion se fit jour, tandis que M. Lange (Norvège) (19) déclarait nécessaire que les auteurs du Protocole prévoient « la possibilité de développer le germe qui se trouve dans l'Article 19, en vue de la révision des traités qui seraient devenus inapplicables et qu'ils recherchent une procédure pacifique pour régler les situations internationales qui pourraient constituer une menace pour la paix ». Certaines propositions japonaises à la même époque, semblent participer un peu de cette inquiétude (20). C'est en 1925 que cette préoccupation semble atteindre son paroxysme. M. Scialoja (Italie) (21) parle de la nécessité « d'améliorer la substance même des rapports internationaux ». M. Galvananskas (Lituanie) (22) s'exprime dans le même sens. M. Fernandes (Brésil) (23) va peut-être plus loin encore.

Nous voici arrivé jusqu'au moment où l'Allemagne entre à la Société des Nations. Ici un vent de révisionnisme souffle. Et pourtant l'Article 19 entre encore plus dans l'ombre... Sans doute ne se présente-t-il pas comme un moyen très efficace de changer les situations existantes ?

(15) *J. O.*, 1922, p. 366.

(16) *J. O.*, 1922, p. 470.

(17) A. 1923, C. III, p. 141. « Le Pacte n'a pas réussi à donner des garanties de droit suffisantes ayant pour effet d'assurer que l'appui à donner par la Société des Nations ne soit accordé qu'à l'Etat qui est en droit de le réclamer. Toute norme réglant la manière dont peut se changer le statu quo territorial, quand celui-ci ne serait plus conforme aux exigences de la justice, aux conditions pour une délimitation équitable des frontières entre Etats, fait défaut, comme d'ailleurs la désignation d'un forum, soutenu par la confiance générale, appelé à connaître les conflits de ce genre avec force obligatoire ».

(18) A. 1923, C. III, p. 148.

(19) A. 1924, C. III, p. 72.

(20) A. 1924, C. I, p. 45.

(21) A. 1925, P., p. 70.

(22) A. 1925, P., p. 77.

(23) A. 1925, P., p. 84.

Plusieurs fois au cours des débats, on voit cette attitude de l'Allemagne. Revisionnisme qui n'ose pas dire son nom... la mise en harmonie des Pactes qui secoue si fort l'édifice genevois ne devait pas manquer de faire poser à nouveau le problème. Dans une consultation juridique du 13 février 1930 (24), le gouvernement de l'Allemagne insinue la nécessité de préciser et de renforcer l'Article 19. Cette proposition est faite sous couvert de démontrer que si on veut interdire plus absolument la guerre, il faut généraliser les moyens de règlement pacifique des conflits, maintenir l'équilibre qui existe actuellement entre les deux ordres de choses (imparfaits l'un et l'autre dans le Covenant puisqu'à l'insuffisance des modes de règlement pacifique correspond une interdiction seulement partielle de la guerre). « Le gouvernement allemand a, plusieurs fois déjà, au cours des débats qui ont eu lieu à la Société des Nations concernant le problème de la sécurité, fait observer que l'on ne peut combattre la guerre, en organisant des mesures contre l'agresseur, sans préparer en même temps et avant tout des moyens pacifiques en vue de régler tous les conflits entre Etats, sans aucune exception ». Et la note poursuivait avec encore plus de précision : « De tout ce qui vient d'être exposé, il résulte que, du moment où l'on comble les lacunes de l'interdiction de la guerre telle qu'elle est prévue par le Covenant, on devrait également remplacer par un règlement satisfaisant, conformément aux conceptions fondamentales de l'Article 2 du Pacte de Paris, les prescriptions insuffisantes du Covenant concernant le traitement des conflits politiques. C'est ici que le problème soulèverait la question du traitement des conflits qui peuvent surgir du fait que les traités sont devenus inapplicables ou qu'il existe des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. »

Mais un autre peuple aussi s'était fait le champion du revisionnisme; encore moins que l'Allemagne il ne devait faire de proposition précise de modification à l'Article 19, de changement de procédure : le peuple italien. Il est impossible de ne pas souligner ici l'aspect politique de la question. Le mouvement revisionniste est essentiellement politique en Italie, lié à une politique de prestige et d'expansion en Europe Centrale. Par contre, une procédure effective, une efficacité accrue de l'ar-

(24) *J. O.*, 1930, p. 365.

ticle 19, risqueraient de gêner le pays qui détient aujourd'hui le Tyrol méridional et une bonne partie de la Slovénie (25). De là ce revisionnisme qui ne propose pas de changement dans le mécanisme de la soupape de sûreté. Mouvement revisionniste qui remonte loin en Italie. Le programme initial des « fasci di combattimento » comportait « la revision de tous les traités qui contiennent en soi les germes de nouvelles guerres ». Au temps où il était encore député, M. Mussolini se leva un jour de son banc pour s'écrier : « O una guerre o la revisione dei trattati ». Son premier discours comme chef du gouvernement, le 16 novembre 1922, reprend ce thème.

Dès lors, l'Italie est dans le camp de la revision. En 1925, son délégué M. Coppola (26), développera ce thème à Genève. Il parlera de rendre la Charte politique du monde « non plus rigide, mais flexible, de manière qu'elle puisse suivre l'équilibre des forces et des capacités et s'y adapter petit à petit ». Rien d'étonnant dès lors que son grand projet de réforme, le Pacte à Quatre, que nous étudions avec soin du point de vue des tendances hiérarchiques au sein de la Société, ait apparu sous le signe du revisionnisme. L'Article 19 y est expressément cité. Il ne pouvait être interprété que comme une offensive revisionniste, et c'est bien ainsi que l'ont compris les puissances qui s'en sont émues. Pour le Pacte de Rome, les quatre puissances décidèrent « en ce qui concerne le Pacte de la S.D.N. et notamment ses articles 10, 16 et 19, d'examiner entre elles, et sous réserve des décisions qui ne peuvent être prises que par les organes réguliers de la S.D.N., toute proposition relative aux méthodes et procédures propres à donner dûment effet à ces articles ». Proposition vague, sans doute, mais dont M. Ray fait remarquer à juste titre tout le danger, danger venu du caractère autoritaire et hiérarchique du Pacte de Rome. « Ce qui rendait extrêmement délicate la situation, dit-il, c'est que le danger était de fait, et non de droit. Il est évident qu'une décision des quatre serait toujours, à l'égard des tiers, *res inter alios acta*. Mais ce que les tiers pouvaient craindre, c'est de se trouver politiquement dans une situation difficile pour résister » (27).

(25) Cf. sur ce point un article de M. Christian Lange, délégué norvégien à la S.D.N. dans le *Manchester Guardian* du 18 janvier 1934.

(26) A. 1925, P., p. 128.

(27) Jean Ray : *Supp.* III, p. 73.

Le Pacte de Rome ne fut jamais mis en œuvre et l'essentiel de ses effets politiques fut d'accentuer la méfiance des petits Etats à l'égard des grandes Puissances, sans rien apporter de positif.

Tendances vers la revision des traités, et, partant, vers une modification de l'Article 19. Rien de plus en général. Les aspirations sur ce point sont essentiellement vagues, et cela se comprend, car le problème politique, si fort, du revisionnisme en dissimule la portée juridique. Aujourd'hui même la plupart des gouvernements ne se livrent qu'à quelques aspirations confuses à propos de l'Article 19.

Voyons d'abord les gouvernements qui se prononcent pour son maintien dans sa rédaction actuelle. Nous trouvons en premier lieu la Petite Entente par la voix de M. Krofta (Tchécoslovaquie) (28) : « Pour ce qui est de l'Article 19 la doctrine de la Petite Entente est trop connue pour qu'il soit nécessaire de la rappeler en détail. Nous affirmons notamment qu'aucun changement n'est possible sans le libre et formel consentement des parties intéressées ». M. Litvinov (29) qui adopta à la XVII^e Assemblée, aussi bien que dans son Mémorandum du 22 août 1936, un fixisme et un automatisme absolu, déclare : « Certains des orateurs qui ont parlé ici ont mis de grandes espérances en un accroissement de l'activité de la Société dans les cadres de l'Article 19, lequel prévoit la révision des traités internationaux. De l'avis de la délégation soviétique, une telle révision n'est possible ni désirable qu'à la condition qu'elle obtienne le consentement de toutes les parties intéressées... Il n'existe probablement pas de pays qui soit absolument satisfait des accords internationaux, qu'ils aient été conclus dans un pacte récent ou à une époque plus lointaine, et je doute que le fait de charger la Société du fardeau de ces réclamations puisse donner de bons résultats. Ne faut-il pas craindre plutôt que l'appui moral prêté, même par une minorité de l'Assemblée, à une quelconque de ces réclamations, n'encourage l'agresseur à violer le traité en cause par l'emploi de la force ? » (30).

La plupart des Etats Membres considèrent la mise en œuvre

(28) Krofta (Tchécoslovaquie) : A. 1936, XVII, P., 29 septembre 1936.

(29) Litvinov (U.R.S.S.) : A. 1936, XVII, P., 28 septembre 1936.

(30) Dans le même ordre d'idée, l'Argentine propose « d'affirmer à nouveau le respect absolu dû aux traités, sous réserve du droit de révision prévu par ce Pacte lui-même ». J. O. 154, p. 13.

de l'Article 19 plus favorablement. Sans doute le Portugal (31) tout en affirmant la nécessité d'un moyen de revision, reste-t-il fidèle à l'Article 19. Il entend conserver ce qui en fait actuellement le caractère : le consentement des parties intéressées. Par contre, tout un courant, à revendications toujours imprécises, mais plus nombreux peut-être que jamais, se forme. Il peut compter, depuis la XVII^e Assemblée, un gros appoint : la Grande-Bretagne. En même temps qu'elle donnait satisfaction à la France par son adhésion au principe régionaliste, elle faisait une amabilité aux puissances qui se qualifient de dynamiques. Nous citerons le discours de M. Eden (32) comme un revirement de jurisprudence, car jamais l'Angleterre ne s'était prononcée aussi nettement sur ce point : « Si l'on veut que les nations soient prêtes à coopérer pleinement et loyalement au maintien de la paix, cette paix doit reposer sur des bases qui leur paraissent souhaitables ou tout au moins acceptables. Elles ne s'efforceront de maintenir un *statu quo* qui ait obtenu l'acceptation générale ou d'empêcher que des modifications n'y soient apportées par la force, que si elles ont la conviction qu'il existe des méthodes pacifiques permettent d'effectuer des changements équitables. C'est là, reconnaissons-le, de l'avis de plusieurs, une des lacunes principales de la Société des Nations. On en est venu à la considérer à tort ou à raison, comme une tentative visant à perpétuer un état de choses qu'on ne peut guère s'attendre à voir durer éternellement. Il est vrai que l'Article 19 du Pacte reconnaît que le maintien rigide du *statu quo* est impraticable. De plus, selon le gouvernement de Sa Majesté, rien n'empêche l'Assemblée, si elle le juge opportun, d'aborder la discussion des questions soulevées en vertu de cet article, bien que, naturellement, la compétence de l'Assemblée n'aille pas jusqu'à lui permettre de prendre des décisions quant au fond même de ces questions. Il serait évidemment impraticable par exemple, de chercher à donner à l'Assemblée le pouvoir d'imposer des changements contre la volonté des parties intéressées. Toutefois, la vie humaine n'est pas statique ; elle évolue, et ce serait une erreur que de tenter d'emprisonner les affaires du monde dans le moule rigide d'une période déterminée. La discussion franche des griefs peut contribuer à faire disparaître les malentendus, et une expression nette d'opinion,

(31) Discours de M. Montéro : A. 1936, XVII, P., 31 sept. 1936.

(32) A. 1936, XVII, P., 25 septembre 1936.

de la part d'une grande majorité de l'Assemblée, exercerait sans aucun doute une pression morale en faveur du redressement des injustices. Je suggère à l'Assemblée que l'idéal que nous devons tous nous efforcer d'atteindre réside en un système équilibré dans lequel nul ne puisse se sentir blessé ou lésé. Par conséquent les rouages institués par nous pour le maintien de la paix perdraient une partie de leur raison d'être et de leur efficacité, si nous ne sommes pas sûrs que la paix que nous cherchons à préserver se recommande d'elle-même, par sa justice, à toutes les nations ».

Le revisionnisme britannique ne va pas très loin et si M. Eden se rallie à ce principe, il semble que ce soit dans le cadre de l'actuel article 19, puisqu'il précise que « la compétence de l'Assemblée ne va pas jusqu'à prendre des décisions quant au fond même des questions » et qu'« il serait impraticable de chercher à donner à l'Assemblée le pouvoir d'imposer des changements ». Tout au plus peut-on entrevoir à travers le balancement de ces formules une plus grande facilité pour l'Assemblée de donner des recommandations sur ce point (33). L'ensemble de l'Empire Britannique marche sur cette voie. L'Australie, par l'intermédiaire de son délégué, M. Bruce, l'affirmait à la XVII^e Assemblée (34). L'Aga Khan, parlant au nom des Indes (35) déclarait ce même jour : « Nous avons trop insisté sur les parties du Pacte qui favorisent ou semblent favoriser la cristallisation du monde tel qu'il se trouvait il y a seize ans, mais le changement est l'essence même de la vie; si la Société des Nations est un organe vivant, elle doit, elle aussi, changer, ou, comme tous les organismes vivants, elle périra. Le Pacte lui-même ne contient-il pas déjà, en soi, tous les germes de la vie ? Il faut qu'à la longue ils portent leurs fruits ». Même déclaration de revisionnisme sans précision de méthode de la part de la Nouvelle Zélande (36), tandis que le Canada (37) constate

(33) Il faut noter la manière dont la presse anglaise à ce moment a suivi sur ce point le gouvernement ; en particulier : *Manchester Guardian*, du 26 sept. 1936 ; *Daily Telegraph*, 26 sept. 1936 ; *Times*, 26 sept. 1936.

Constatons aussi la réaction de la presse hongroise : *Budapest Hirlaps*, *Pester Lloyd*, *Pesti Hirlaps*, *Pesti Naplo*, *Magyarsag*, du 26 sept. 1936.

(34) A. XVII, 1936, P., Discours du 29 sept. 1936 : « Mon gouvernement se rallie également à l'opinion du gouvernement du Royaume-Uni au sujet de l'Article 19 ».

(35) A. XVII, 1936, P., Discours du 29 sept. 1936.

(36) A. 1936, XVII, P., 29 sept. 1936 : Discours de M. Jordan et communication du 16 juillet 1936 : *J. O.* 154, p. 6.

(37) A. 1936, XVII, P., 29 sept. 1936, Discours de M. Mackenzie King.

que « les clauses de l'Article 19 concernant la révision des traités « devenus impraticables », clauses qui dans la forme et en fait constituaient un complément essentiel des dispositions de l'Article 10 relatives au maintien du statu quo territorial, n'ont pas reçu d'application ».

Le mémorandum du gouvernement de l'Irak (38) est sur ce point rédigé dans le même sens. Le général Tanczos (39) au nom de la Hongrie insiste vivement pour la mise en œuvre de l'Article 19, article essentiellement préventif de guerre et pacificateur — à son dire.

§ 2. — Réformes techniques de l'Article 19

a) *L'Article 19 et l'unanimité*

Dès qu'on entre dans les détails des mesures pratiques on retrouve les mêmes tendances opposées : les uns veulent renforcer l'Article 19, les autres en restreindre la portée. Le moyen de renforcer l'Article 19 sans doute le plus simple serait de supprimer la règle de l'unanimité. C'est un procédé souvent préconisé par les Associations pour la Société des Nations. La Fédération Française (40) admettrait volontiers qu'on ne comptât pas les voix des parties intéressées (41). La Ligue Autrichienne (42) tout en acceptant cette proposition comme un minimum nécessaire va plus loin et demande une majorité qualifiée. M. Rolin, rapporteur au Congrès de Glasgow (43), déclare que « l'Assemblée de la S.D.N., délibérant à la majorité des trois quarts des voix, paraît qualifiée pour se prononcer en pareille demande ». La Fédération Autrichienne, en même

(38) Communication du gouvernement de l'Irak, septembre 1936, *J. O.* 154, p. 23.

(39) A. 1936, XVII, P., 28 septembre 1936.

(40) Note explicative au projet de réforme de la S.D.N. présenté par la Fédération française des Associations pour la S.D.N. Supplément au *Bulletin* de sept. 1934.

(41) C'est l'opinion de MM. de la Pradelle et Le Fur, dans Bourquin, *La Sécurité Collective*, p. 223.

(42) Observation de la Ligue autrichienne pour la S.D.N. sur la proposition de la Fédération française. Supplément au *Bulletin* d'octobre-décembre 1934.

(43) Union Internationale des Associations pour la S.D.N. Congrès de Glasgow XX^e 1-5 juin 1936. Dans le même sens M. Allan B. Planton dans Bourquin : *La Sécurité Collective*, pp. 206-207.

temps qu'elle préconise l'emploi d'une majorité qualifiée, comme nous venons de le voir, emploie un moyen détourné. Elle profite de ce que l'accord semble se faire sur la nécessité de ne pas compter les voix des parties dans l'article 11 pour tâcher de faire dériver vers celui-ci les compétences de l'Article 19. Ce n'est pas ergoter sur les mots que de voir une grande différence entre ces deux articles. Quoi qu'on en dise, le mot *circonstance* exprime quelque chose de fortuit, d'occasionnel, d'urgent, que n'a jamais dit le mot *situation*. Ce caractère fortuit et urgent des circonstances capables de faire naître un recours à l'Article 11 explique la compétence possible du Conseil. En fait d'ailleurs, c'est toujours à lui que depuis le début de la Société il a été fait appel. Mais peut-on admettre cette compétence du Conseil en une matière aussi grave que la révision des traités, car, en fait, une *situation internationale* dérivant toujours d'un traité, c'est de l'examen de celui-ci qu'il s'agira. L'intervention même du Conseil en ces matières serait une dérogation à l'unanimité singulièrement grave et rappellerait les dispositions du Pacte à Quatre que les petites puissances ont tant redouté. La Jurisprudence de la Société semble d'ailleurs opposée à cette interprétation, et il est curieux de remarquer que c'est la Hongrie (44) qui l'a le plus vivement combattue (lors de l'affaire des Optants hongrois).

Ces propositions rencontrent souvent un certain scepticisme, le Professeur Unden (45) d'Upsal, se demandait récemment « si le moment est convenable pour une telle réforme ». Pourtant plusieurs gouvernements la préconisent. Le Gouvernement bulgare (46) dit : « Il serait nécessaire de remplacer la règle de l'unanimité dans les décisions de l'Assemblée d'inviter les Etats membres à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables par une majorité qualifiée ou par l'unanimité des Membres du Conseil à l'exclusion des parties en cause ». Le gouvernement norvégien (47) ne se contente pas d'affirmer, il justifie sa position : « Je ne manquerai pas... de faire observer que l'Article 19, qui ne parle que de la question « d'inviter » les membres de la Société à discuter à l'amiable les questions susceptibles de « mettre en péril la paix du monde », et qui

(44) *J. O.*, 1928, p. 555 sqq.

(45) Professeur Osten Unden, « Der Volkerbund und seine Ungestaltung ». *Die Friedens-Warte*, janvier-mars 1934.

(46) *J. O.* 154, p. 32.

(47) *J. O.* 154, p. 15.

ne confère à la Société aucun pouvoir de prendre des « décisions », suggère une voie prudente et modérée qui pourrait être mise à profit sans requérir l'unanimité complète ». Le gouvernement péruvien (48) propose de remplacer l'unanimité par la majorité des deux tiers. Par contre, M. Litvinov (49) dans son discours à la XVII^e Assemblée, s'élève vivement contre toute atteinte au principe de l'unanimité dans l'Article 19.

La discussion n'est d'ailleurs pas neuve sur ce point. Déjà en 1921, dans l'affaire de la revision du traité Bolivo-Chilien, M. Edwards (Chili) s'élevait contre toute idée d'abolir la règle de l'unanimité (50). Nous comprenons mal, en dehors des raisons politiques qui peuvent diriger ses tenants, une telle opinion. Car, en fait, à notre avis, c'est eux qui prétendent réformer la Société. Dans l'Article 19 on ne peut pas faire entrer dans le calcul de l'unanimité les voix des parties. Nous nous rendons entièrement à l'avis de M. Goellner (51) et de M. Wigniolle (52). Comme le remarque M. Goellner, le vote ne représente qu'une simple invitation, laquelle peut toujours être déclinée par les parties intéressées. Il équivaut donc à un simple vœu... Le paragraphe I^{er} de l'Article 5 du Pacte de la S.D.N. ne s'applique pas à ce cas : l'Article 5 n'entend parler que des décisions rendues par l'Assemblée et le Conseil, qui par conséquent sont obligatoires. Ce serait à la fois du fétichisme politique et une erreur de droit de dire que l'Assemblée en invitant deux parties à procéder à un nouvel examen des traités, rend une décision puisque cette invitation peut toujours être déclinée.

b) *Création d'une cour pour l'examen des traités inapplicables*

Certains auteurs vont parfois jusqu'à imaginer une sorte de cour spéciale pour l'examen des traités inapplicables et des situations internationales dangereuses. Le Docteur de Auer (53),

(48) *J. O.* 154, p. 25.

(49) *A.* 1936, XVII, P., 28 sept. 1936.

(50) *A.* 1921, P., p. 466 sqq.

(51) Goellner : *La révision des traités sous le régime de la S.D.N.* Paris, Rousseau, 1927, p. 86, cité par Wigniolle : *La Société des Nations et la révision des traités*, thèse, Lille, 1930, p. 224-225.

(52) *Op. cit.*, *ibid.* MM. de la Pradelle et Le Fur ne se rangent-ils pas à cette opinion. Cf. Bourquin : *La Sécurité collective*, p. 223.

(53) Paul de Auer : « Propositions pour la réforme de la Société des Nations ». *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, pp. 199 à 203.

en même temps qu'il demande un changement de rédaction (*traités inapplicables* au lieu de *devenus inapplicables*), propose que l'Assemblée s'adresse soit à la Cour permanente de Justice Internationale, soit à une Commission d'arbitrage suivant le caractère de l'affaire. « La décision entre ces deux voies ne demandant pas l'unanimité puisqu'elle porte sur une question de procédure ». Pour le fond, M. Politis (54) juge « très heureuse l'utilisation d'un organe impartial ». L'éminent juriste et diplomate va très loin dans cette voie : « Il serait nécessaire, semble-t-il, de ne pas lier la compétence de cet organe à celle de l'Assemblée ou du Conseil de la S.D.N. Au lieu d'être auxiliaire, cet organe devrait, ici, être indépendant. Il devrait pouvoir être saisi, soit par le Conseil ou l'Assemblée, à l'occasion d'un différend porté devant eux, soit par l'accord des parties, soit même par recours direct à l'une d'elles. Il aurait à examiner sous tous les rapports la question de la revision d'un traité, en prévoyant au besoin, par l'entremise de l'Assemblée ou du Conseil, l'avis consultatif de la Cour Permanent de Justice Internationale sur les aspects juridiques de l'affaire. Il aurait à entendre contradictoirement les parties et à s'efforcer de les amener à un arrangement amiable. S'il n'y réussissait pas, il devrait publier, dans la mesure qu'il jugerait convenable et utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comporteraient, les thèses des parties, leur attitude respective au sujet des propositions d'arrangement à elles soumises et finalement les termes du règlement qu'il estimerait le plus conforme à l'intérêt de la communauté internationale et aux exigences de l'équité ».

M. Politis remarque immédiatement « qu'aucune procédure en pareille matière ne peut avoir pour objectif d'aboutir à une décision obligatoire, car il faudrait la contrainte pour l'imposer ».

Cette idée d'un organisme supérieur pour l'examen des traités (55) fut émise par Lord Ponsonby, à la Maison des Lords le 7 mai 1936 (56). Se fait-elle jour déjà dans le Plan français du 8 avril 1936 ? Son article 15 (57) est si confus qu'il est diffi-

(54) « Observations sur les propositions du Dr de Auer ». *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, pp. 226-227.

(55) La Ligue Anglaise pour la S.D.N. émet une idée qui se rapproche de celle-ci sans aller aussi loin, lorsqu'elle propose une commission d'enquête, quand la Société a reçu une requête en vertu de l'Article 19. Cf. *English League for S.D.N. Report on the Reform of the league*, 28/1/35.

(56) Cf. *Times* du 8 mai 1936.

(57) « Tous les traités actuellement existants dans le cadre européen comme

cile de voir exactement ce qu'il signifie, mais en Angleterre en tout cas, il fut compris comme se superposant à l'Article 19 (58). Il apparaît en fait comme une entreprise de revision de tous les traités européens par une Commission spéciale. Curieux revirement d'attitude de la France, mais proposition imprécise et qui ne donne pas l'impression d'une très grande prudence. Elle est surtout à noter comme un essai de système de revision dans une organisation régionaliste. On a en effet, beaucoup reproché aux Pactes régionaux et aux constructions régionalistes de « porter atteinte à un des principes vitaux de la Société des Nations qui est celui de la revision » (59). Ici au contraire, le régionalisme suppose la revision.

c) *Institution de sanctions à l'Article 19*

Parmi les auteurs qui se sont essayés à proposer des réformes du Pacte, certains ont envisagé de sanctionner l'Article 19. M. Rolin (60) propose une mesure que nous avons vu préconiser à plusieurs reprises : « Le mécanisme de la sécurité ne pourra être invoqué pour le maintien de situations dont la modification aura été ainsi reconnue nécessaire ». Proposition satisfaisante pour l'esprit, mais qu'il faut envisager avec une certaine prudence, si on veut que le vote de l'Assemblée n'apparaisse pas une invitation à la guerre. On comprend pourtant l'intention de M. Rollin ; il peut être bon que la Société se désintéresse de certaines situations... au reste, il serait difficile d'inviter les Etats à garantir un pays et d'émouvoir l'opinion en sa faveur, s'il a été l'objet d'une invitation de l'Assemblée à reviser le traité ou modifier la situation directement cause du conflit.

M. de Auer (61) envisage un procédé de sanction plus compliqué. En cas de non observation de la recommandation de l'As-

ceux pouvant être conclus à l'avenir entre deux ou plusieurs membres de la communauté européenne, devront être soumis à la Commission européenne qui pourra prononcer à la majorité des deux tiers qu'ils sont incompatibles avec le Pacte Européen ou les Pactes régionaux européens prévus aux articles 8 et 9. Ces dispositions s'appliqueront aussi bien aux ententes économiques qu'aux ententes politiques ».

(58) Cf. l'éditorial du *Manchester Guardian* du 9 avril 1936.

(59) *Popolo d'Italia*, 30 juin 1936.

(60) Henri Rolin : Union des Associations pour la S.D.N., Congrès de Glasgow, 1-5 juin 1936.

(61) Paul de Auer. « Propositions de réforme de la S.D.N. ». *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, pp. 199 à 203.

semblée, on pourrait avoir recours à l'Article 11 ou aux Articles 12, 13 et 15. Désormais, l'Assemblée et le Conseil pourraient intervenir directement pour proposer une solution au lieu de se contenter d'inviter les parties à l'examen du problème... Cette manière d'envisager l'Article 19 et l'Article 11 en quelque sorte comme successifs est aussi celle de la Ligue Anglaise pour la Société des Nations (62).



Si nous voulions résumer toutes nos impressions au sujet de la réforme possible de l'Article 19, nous répéterions une affirmation déjà prononcée ici-même : « Le problème n'est pas juridique, mais politique ». La forme de l'Article 19 n'est qu'une expression au service tour à tour de deux idées : la revision, le conservatisme international. Tout dépend de qui sera le plus fort : les nations insatisfaites ou les nations nanties. Ce n'est plus une question de mise en œuvre du Pacte.

Les arguments que nous avons rencontrés en étudiant cette question étaient essentiellement des arguments politiques (63). Il était question d'équilibre, de frontières stratégiques, parfois on se haussait jusqu'à l'économie lorsqu'on parlait d'un nouveau partage colonial (64), encore qu'il n'y eut là souvent qu'une recherche de prestige.

Quelques affirmations s'imposent en terminant ce chapitre. Rappeler d'abord cette constatation du Président Roosevelt, que 90 % des habitants du globe sont satisfaits de leur frontières. Rappeler ensuite que les traités de 1919 ont été établis sur la base de plébiscites nationaux, et qu'en dépit d'injustices par-

(62) Association Anglaise pour la S.D.N. Rapport sur les projets de Réforme de la Société des Nations, 1936.

(63) Il est curieux de remarquer qu'ici ce sont en général les partisans d'une société purement diplomatique qui voudraient renforcer l'Art. 19, tandis que leurs adversaires voudraient ici diminuer la compétence de la Société. Tout ceci montre dans quel contexte politique se situent ces questions. L'ensemble du problème de la révision est dominé par la politique.

(64) Dans les récents projets officiels de réforme du Pacte, il n'est question qu'une seule fois d'une nouvelle organisation coloniale. Le gouvernement de l'Irak, écrit : « Il est urgent d'examiner les questions suivantes... possibilités d'étendre l'application des principes du système des mandats... Pour examiner ces questions il convient d'instituer des commissions qui seront chargées de dégager les faits et d'établir un rapport à l'Assemblée. Le Pacte contient à cet effet des dispositions amplement suffisantes ». Il ajoute : « Lors de l'élaboration d'un plan en vue de l'extension du système des mandats, il faudra prévoir de la manière la plus explicite et la plus pratique le développement continu des populations sous mandat ». *J. O.* 154, p. 23.

tielles certaines, dans les grandes lignes, le partage qu'ils ont établi est juste. N'oublions pas que n'importe où seront établies les frontières en Europe Centrale (car c'est là qu'est le problème), il y aura toujours des minorités et des injustices. Rappeler que les injustices partielles, constatables et certaines, seraient beaucoup plus facilement réparables si les Etats lésés faisaient porter leurs efforts sur ces points précis au lieu de perpétuer une vague agitation revisionniste qui menaçant les Etats limitrophes dans leur sécurité ne les dispose pas aux sacrifices nécessaires. Se préparer enfin à atténuer ces injustices, non en leur en substituant de nouvelles, mais par un statut international qui, là où subsistent des « antithèses territoriales » permette « une politique de collaboration économique et culturelle aussi large que possible » (65). Là où les frontières ne peuvent jamais être absolument satisfaisantes, il faut atténuer l'idée même de frontières, qu'elles soient une limite politique et non une barrière à la vie. C'est là sans doute la plus saine revision qu'ait à promouvoir la Société des Nations.

(65) *Algemeen Handelsblad*, 20 février 1936.

SECTION III

LA PRÉVENTION DE LA GUERRE

CHAPITRE PREMIER

LES MESURES PRÉVENTIVES

Alors que d'autres articles du Pacte tombent en désuétude, on peut dire que l'Article 11 trouve un regain en faveur. On peut élever certains doutes sur la valeur profonde de cette vogue. N'est-ce pas parfois une manière élégante de pousser à l'abandon des clauses coercitives du Pacte, en oubliant que celles-ci devraient être, par la crainte qu'elles sont susceptibles de causer aux délinquants éventuels, les meilleures des clauses coercitives ?

Les Gouvernements « neutres », la Hongrie, l'Uruguay (1) insistent dans cette voie. Mais je crois que dans les esprits de nombre des admirateurs de l'Article 11, cette faveur recouvre une assez grave confusion.

L'Article 11 ouvre deux voies qu'on distingue mal d'ordinaire, l'une vers la simple conciliation, l'autre vers une prévention active de la guerre. N'opère-t-on pas parfois un glissement et n'entendrait-on pas ne laisser à la Société qu'une vague mission conciliatrice ? Ne sommes-nous pas en présence d'un effort pour la limiter dans ses buts et dans ses moyens ?

§ 1. — La confusion entre les deux alinéas de l'Article 11

La confusion entre les deux alinéas de l'Article 11 s'est établie très vite dans la Société, au risque d'ôter toute valeur à cet article. Mais, que dit-il ? : « *Il est expressément déclaré que toute guerre ou toute menace de guerre, qu'elle affecte directement*

(1) *J. O.* 154, p. 68

ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, le Secrétaire Général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tout Membre de la Société ».

« Il est, en outre, déclaré, que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales, et qui menace, par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations, dont la paix dépend. »

On a tendu à minimiser cet article en rapprochant le sens de ces deux alinéas au point de ne voir, tel M. Jean Ray (2), qu'une différence de degré de l'un à l'autre. Pour les tenants de semblables opinions, l'Article 11 ne permet que l'exercice d'une activité conciliatrice, les décisions du Conseil n'ayant aucune force obligatoire (3). Nous ne saurions nous rallier à cette manière de voir. Elle nous paraît contraire à la lettre même de l'article, et aussi à ce que nous pouvons conclure des travaux préparatoires (source peu abondante en l'occasion) où nous voyons répondre par une fin de non recevoir au délégué espagnol M. Hontoria (4), qui voulait faire spécifier que « les mesures à prendre ne devaient être que des procédés de conciliation, d'ordre pacifique ». Le premier alinéa envisage une action très ferme de la Société, en cas de menace de guerre ou de guerre, pour tâcher de rétablir la paix. Au contraire, le second paragraphe n'envisage que des conflits moins graves et moins avancés. En présence d'une situation regrettable chaque Membre pourra attirer l'attention de la Société, de crainte que la bonne entente entre les peuples ne soit troublée. Il ne s'agit là évidemment pour l'Assemblée et le Conseil que d'une mission conciliatrice, comme l'attestent les mots « à titre amical ».

Mais la jurisprudence des organes de la Société et la pratique des Etats ont tendu à confondre ces deux ordres d'activité. En fait, le premier alinéa a été appliqué comme s'il ne visait que la conciliation. Il en fut ainsi dans l'affaire Lithuano-

(2) *Commentaire*, p. 386.

(3) M. Kopelmanas cite dans son étude : « L'Article 11 du Pacte de la Société des Nations » (R.G.D.I.P., 1935, p. 560) plusieurs auteurs qui se rangent à cet avis : entre autres MM. Gugenheim, Kurz ; d'une manière moins catégorique MM. Barandon, Gonsiorowski et Evans. MM. Kunz, Ardikel et Kopelmanas sont d'un avis tout à fait opposé.

(4) Miller, II, p. 597, cité par Kopelmanas : *ibid.*, p. 564.

Polonaise, affaire grave s'il en fut, où le cas de menace de guerre était réalisé. De peur d'entrer en conflit avec la Pologne, le Conseil ne recourut qu'à une procédure de conciliation (5). La confusion fut accentuée par le fait que le Conseil crut bon, pour éviter la règle de l'humanité, de passer de l'Article 11 à l'Article 15 (6). C'était reconnaître indirectement la nécessité de l'accord des parties dans l'Article 11 et par conséquent ne reconnaître au Conseil qu'un pouvoir de conciliation. Que par la suite l'Article 11 n'ait pas été invoqué dans l'affaire de Corfou, prouve encore le peu de cas qu'on fait de son pouvoir pacificateur. Vient le conflit Gréco-Bulgare de 1925, ici sans doute arriva-t-on à un résultat, mais, comme le montre fort bien M. Kopelmanas (7) et contrairement à l'opinion de certains auteurs, le Conseil encore une fois, dans un cas de menace de guerre, n'a employé que la conciliation. Celle-ci a réussi, c'est un cas exceptionnel, du à des circonstances particulières, et que nous ne retrouverons pas : quand les choses en sont là, la conciliation est d'ordinaire impossible. La négligence des stipulations de l'alinéa 1^{er} devait se manifester de manière non moins éclatante dans le conflit sino-japonais, dans le différend du Chaco, et dans l'affaire Italo-Ethiopienne. On peut conclure cette rapide esquisse avec M. Kopelmanas en disant que « l'évolution coutumière a ramené les deux alinéas de l'Article 11 à un seul, applicable aux circonstances les plus diverses, dominé par l'idée de conciliation » (8).

Les Etats Membres ne semblent d'ailleurs pas mieux voir que le Conseil les ressources spéciales du premier alinéa. Une sorte de coutume s'est établie, dans les recours au Conseil, de ne pas préciser quel alinéa de l'Article 11 on entend spécialement invoquer. Nous pouvons en voir des exemples dans la requête albanaise de 1921 (9), dans les requêtes du même Etat en 1924 (10), dans la requête hellénique de 1924 (11). Une telle pratique ne peut qu'accentuer la confusion que nous déplorons.

La distinction entre les deux alinéas de l'Article 11 est si peu précise dans les esprits qu'on peut signaler une confusion

(5) *J. O.*, 1921, p. 181 sqq.

(6) *J. O.*, 1922, p. (13 janvier).

(7) Kopelmanas : « L'Article 11 du Pacte de la S.D.N. », R.G.D.I.P., 1935, p. 603 sqq.

(8) Kopelmanas : *ibid.*, p. 607.

(9) *J. O.*, 1921, p. 883-884.

(10) *J. O.*, 1925, p. 1.635.

(11) *J. O.*, 1924, p. 1.679.

analogue, en sens inverse si j'ose dire : c'est l'essai de la part du Conseil dans l'affaire des Optants Hongrois, où le risque de guerre ne se posait pas (Article 11, alinéa 2), de formuler une résolution en dehors de la volonté des Parties. Nous voulons parler du rapport du Comité des Trois, du 17 septembre 1927, qui prévoyait même, comme nous le verrons, des espèces de sanctions (12). Mais c'est dans l'autre sens que s'exerce d'ordinaire la confusion. Une autre fait concourut à ôter toute valeur au premier alinéa : une certaine tendance des organes de la Société à minimiser les conflits. Sans doute en fut-il ainsi dans l'affaire Lithuano-Polonaise, dans le différend Hungaro-Yougoslave après l'assassinat du Roi Alexandre, lors de la violation de la partie V du traité de Versailles par l'Allemagne, ou encore aux débuts de l'affaire Italo-Ethiopienne. Dangereuse euphorie qui, dans ce dernier cas, permit à l'Italie de devenir agresseur. Mais les conflits ainsi diminués, on peut prétendre, tout utopique que soit ce comportement, les résoudre par la conciliation : on ne fera appel qu'au second alinéa de l'Article 11. Ainsi on ôte sa portée à l'alinéa premier qui obligerait à une action proportionnée à la gravité des circonstances et au péril qui menace la paix.

C'est par ces trois voies que nous venons d'observer que peu à peu, on a ôté sa valeur à l'article 11, transformant sur ce point la signification même du Pacte : confusion entre les deux alinéas de cet article, recours sans préciser auquel de ces alinéas on prétend se référer, évaluation minimisante de la gravité des conflits pour n'avoir pas à recourir au premier paragraphe.

Efforts pour rendre sa valeur à l'Article 11.

Cette évolution de l'Article 11 explique les efforts anciens ou actuels pour lui redonner sa valeur. Efforts qui d'ailleurs ne remontent guère au-delà de 1926. Ceci s'explique par le peu de cas fait de l'Article 11 au début de la Société. Comme le rappelle M. Unden, dans son rapport au comité des Vingt-huit (13), l'Article 11 a commencé par être interprété comme « un résumé des principes énoncés avec plus de précision par les autres articles du Pacte ». Il faut attendre les traités de Locarno pour qu'on

(12) *J. O.*, 1927, p. 1.379 sqq.

(13) C.S.P. 11, p. 1.

sente un réel désir de la part de certains Etats membres de s'appuyer sur les stipulations de l'Article 11 et d'en développer les procédures. Dès lors tous les efforts dans ce sens ne vont plus cesser de se renouveler. Il est curieux de remarquer qu'au moment même où les organes de la Société minimisent l'Article 11 dans son application courante, au point de lui ôter toute valeur, les organismes techniques de la Société font tous leurs efforts pour le mettre en œuvre, le développer et au besoin le faire réformer. Le rapport de Brouckère à la Commission préparatoire du Désarmement (14) marque le début de cette tendance. Partant de cette idée que l'Article 16 présente une éventualité redoutable, il fait de l'Article 11, beaucoup plus souple, comme un premier degré dans les garanties de sécurité collective. Mais dès qu'il s'agit de l'application pratique de l'Article 11, M. de Brouckère s'enferme dans une contradiction. Il croit que les résolutions prises en vertu de l'Article 11 n'ont pas force obligatoire en dehors de la volonté des parties en litige. « Malgré cela, remarque M. Kopelmanas (15), il a prévu que les parties qui ne voulaient pas suivre les recommandations du Conseil pouvaient y être forcées par des mesures de tout ordre allant jusqu'aux démonstrations navales. Comment admettre l'exécution forcée d'une décision qui n'a pas de force obligatoire ? La construction est illogique, un fonctionnement pratique nous semble impossible ». Le Memorandum Rutgers (16) devait poursuivre cette ligne. Ici l'Article 16 lui-même n'est plus que l'ultime aboutissement, en cas d'échec, des procédures de l'Article 11. Mais le Memorandum Rutgers va beaucoup plus loin, comme nous le verrons, il organise et précise les procédures. Ce n'est pas, d'ailleurs, qu'il leur donne toute leur portée. Au contraire il consacre beaucoup des solutions les plus restrictives, enfermant, sans voir d'ailleurs les contradictions de son raisonnement, l'Article 1 dans la conciliation et la médiation, tout en insistant sur les mesures conservatoires. Pourtant le Memorandum Rutgers allait ouvrir la voie à des efforts plus fermes et plus intéressants, et d'autant plus intéressants qu'on propose aujourd'hui qu'ils soient repris. Je veux parler d'abord du *modèle de traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre*, établi à la demande du Gouver-

(14) C.P.D. 1 (b), p. 93 sqq.

(15) Kopelmanas : *op. cit.*, R.G.D.I.P., 1935, p. 617.

(16) C.P.D. 1 (d), p. 142 sqq.

nement allemand en 1928 (17). Ce modèle de traité avait « pour but de donner plus d'effet au mécanisme de l'Article 11 visant à empêcher les hostilités, et à les faire cesser aussitôt qu'elles ont éclaté » (18). Cette fois-ci on tendait nettement à permettre la mise en œuvre du paragraphe 1 de l'Article 11, en prescrivant un engagement préalable des parties de se conformer aux recommandations du Conseil votées en dehors d'elles. Allait-on transformer ce modèle de traités particuliers en un engagement général ? Ce fut l'objet d'un débat en 1930. Une sous-commission du Comité d'Arbitrage et de Sécurité, chargée de l'examen de cette question exprima « l'avis qu'il y aurait, en principe, utilité à transformer en convention générale le modèle de traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre » (19). Mais on ne put à l'époque se mettre d'accord sur le degré d'intensité du caractère coercitif qu'on entendait restituer à l'Article 11 pour les signataires d'un tel accord. En 1931 fut voté un modèle de convention générale que le gouvernement du Chili qualifia de « réforme indirecte du Pacte » (20). Nous aurons l'occasion de retrouver cette convention à plusieurs reprises. Elle entrait assez dans le détail des mesures « provisoires » à prendre en vertu de l'Article 11, et que les parties s'engageaient à accepter et à mettre à exécution. Le plus intéressant est que ces mesures pouvaient être prises à *l'unanimité relative*. Cette convention ne reçut pas les ratifications nécessaires, mais il faut remarquer que plusieurs Gouvernements voudraient aujourd'hui voir cette convention recevoir les adhésions nécessaires (21).

Notons au passage que dans son plan du 5 février 1932, le Gouvernement français, prévoyant la constitution d'une force internationale, le faisait pour que la Société pût « prévenir la guerre selon l'Article 11 », entendant indirectement cet article comme allant beaucoup plus loin que la simple médiation.

(17) A. 1928, P., p. 117 et 459.

(18) Henderson (Empire Britannique) : A. 1929, P., p.

(19) A. 1930, P., p. 544.

(20) A. 1931, C. III, p. 38.

(21) J. O. 154, p. 70. Ce sont les Gouvernements danois, finlandais, norvégien et suédois. Par contre la Pologne se montre hostile à ce projet (*ibid.*, p. 71).

§ 2. — L'unanimité dans l'Article 11

Ainsi nous voyons les organismes techniques de la Société chercher à donner une certaine valeur à l'Article 11, tandis que la politique de cette même Société tend à la lui ôter. Mais la confusion même opérée par la pratique courant entre les deux alinéas de l'Article 11 devait avoir une répercussion immédiate : ne voulant voir dans l'Article 11 que ce qui concerne la conciliation, on devait prétendre y appliquer la règle de l'unanimité absolue. C'est du moins cette règle que consacre la pratique de la Société. Or si une telle pratique se justifie quand il s'agit d'amener les parties à la conciliation, elle n'a plus de sens au cas où la Société doit imposer des mesures relativement coercitives à telle ou telle des parties, ou exercer une pression en vue d'obtenir la paix. En pareil cas, la règle de l'unanimité absolue, qui veut que les parties participent à la décision des membres qui leur sera imposée, est un non-sens. Je sais bien ce qu'on invoque pour l'adoption de cette règle. Le rapport du 28 juin 1935 du Sous-Comité juridique du Comité des Treize nous expose tout au long ces arguments (22). Les partisans de cette thèse invoquent « les termes formels de l'Article 5, par. 1... », ils ajoutent que l'Article 11 n'énonce aucune exception à la règle de l'unanimité formulée à l'Article 5 du Pacte et ils estiment que cette règle n'est pas en opposition avec le but de l'Article 11. Ils font observer que dans l'hypothèse de l'Article 15, par. 6, le Pacte a, par une disposition formelle, exclu les voix des Parties et que dans l'hypothèse de l'Article 16, par. 4, le Pacte a de même prévu que l'exclusion d'un membre pourrait être votée par les autres membres de la Société représentés au Conseil. Par un argument *a contrario* on en déduit que, là où une disposition expresse de ce genre n'a pas été insérée, la règle de l'unanimité doit s'appliquer sans aucune limitation ou restriction. On a fait observer en outre qu'en 1921 l'Assemblée, lorsqu'elle a voulu donner formellement au Conseil le pouvoir d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte, a cru devoir insérer dans le nouvel alinéa de l'Article 16 qu'elle adoptait une disposition prévoyant qu'il ne serait pas tenu compte de vote des Etats en cause. Le rapport ajoute :

(22) C.O.S.C. /6.

« Un membre du Sous-Comité, partisan de la seconde interprétation de l'Article 11 a déclaré qu'en pratique cette seconde interprétation ne présenterait pas les inconvénients allégués parce que la recommandation qui aurait été votée par tous les membres du Conseil à l'exception d'une Partie en cause aurait une très grande autorité politique et morale qui faciliterait sa mise en œuvre par les Membres de la Société ». Dans son rapport au Comité des Vingt-huit (23), M. Unden se fait largement l'écho de cette opinion, ce qui concorde avec sa manière générale de comprendre l'Article 11. Sans doute a-t-il raison de dire que l'unanimité de l'Article 11 ne paralyserait pas le Conseil dans son activité médiatrice (24), mais ce n'est pas là la question.

Les partisans de l'exclusion des voix des parties dans le calcul de l'unanimité répondent à ce dernier argument. Ils font observer que « les Etats n'ont pas aliéné le droit d'action individuelle qu'ils possédaient antérieurement à la création de la Société des Nations et qu'en vertu de ce droit, ils seraient évidemment fondés à agir en conformité d'une recommandation qui, du fait du vote contraire d'une partie en cause, n'aurait pas d'existence juridique. Mais il a ajouté que le but même de la Société des Nations devait être de substituer une action collective à des actions individuelles qui, en présentant moins d'efficacité, offrent en même temps plus de dangers. Or, la seconde interprétation (unanimité absolue) ne laisse place qu'à des actions individuelles, elle paralyse l'action collective de la Société des Nations dans le cas si important où il s'agit de parer à une menace de guerre (25).

Aux arguments de texte des partisans de l'unanimité absolue, on peut répondre avec M. Basdevant (26) « qu'on arrive à une solution... absurde, et comme... le bon sens doit tout de même guider l'interprète,... il y a quelques raisons ici de faire fléchir la règle pure et simple de l'unanimité ». C'est ce qu'on ne manqua pas de faire valoir au Sous-Comité Juridique du Comité des Treize. On y a « exprimé la conviction que l'exclusion de la voix de l'Etat qui a répudié ses obligations est commandée par la nécessité de permettre l'application normale de l'Article 11. Cet article impose au Conseil le devoir de recom-

(23) C.S.P. 11.

(24) *Ibid.*, p. 5.

(25) C.O.S.C. /6.

(26) Basdevant : « La Sécurité Collective », *Conciliation Internationale*, 1936, p. 344.

mander des mesures propres à sauvegarder la paix des nations. Or il est évident qu'il n'y a pas pour le Conseil, possibilité de recommander des mesures économiques et financières et d'une façon générale des mesures quelconques qui seraient dirigées contre un Etat qui menace la paix, si la voix de cet Etat est nécessaire au vote de la recommandation. Selon cette opinion, l'interprétation qui exclut la voix de cet Etat dans le calcul de l'unanimité, lorsqu'il s'agit de voter, en application de l'Article 11, des recommandations qui visent à entraver ses préparatifs de guerre, est commandée par le bon sens. C'est, en effet, un principe général d'interprétation des textes juridiques qu'il faut rejeter les interprétations qui empêchent les textes de réaliser les buts qu'ils envisagent » (27). Les partisans de cette thèse invoquent enfin l'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale concernant l'affaire de Mossoul (28).

La règle de l'unanimité absolue est si gênante que le Conseil tenta à plusieurs reprises de s'en dégager. Dans l'affaire des Optants Hongrois, il y eut un effort pour imposer réellement une solution aux parties en exerçant une pression sur leur volonté par une sorte de sanction (*J. O.* 1927, p. 1383). Effort voué à l'insuccès. A la même époque, par contre, le rapport de Brouckère consacre la règle de l'unanimité absolue (29). Il s'enferme dans un véritable cercle vicieux, prétendant imposer des mesures de pression allant jusqu'au blocus pacifique, avec le consentement des parties (30).

M. Rutgers, dans son Memorandum de Prague, ne dit rien non plus de l'unanimité, mais les mesures qu'il propose ne semblent pas compatibles avec son maintien absolu. Il faut donc attendre le grand effort que représente, pour l'acceptation de l'Article 11, les années 1928 à 1931, pour que soit proposé le décompte des voix des parties intéressées, dans le calcul de l'unanimité. L'Article 5 du Modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre prescrit ce décompte. L'Article 7 de la Convention Générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, de 1931, porte la même stipulation.

Cette convention ne fut pas ratifiée, et par ailleurs la ques-

(27) C.O.S.C. /6.

(28) Cf. C.P.J.I., série B, Avis consultatif n° 12, p. 20.

(29) Par contre les Accords de Locarno spécifient l'exclusion des voix des parties.

(30) C.P.D. 1 (b) : rapprocher les pages 104 et 103.

tion de l'unanimité n'était pas résolue. Elle devait faire au Sous-Comité Juridique du Comité des Treize l'objet d'un ample débat dont son rapport nous donne un écho (31). Les interprétations diffèrent à tel point qu'il s'avère nécessaire, si on veut passer outre à l'opposition d'une des parties dans l'avenir, de recourir, soit à un avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale qui fixerait ce point contesté (la solution a été proposée) (32), soit à une interprétation générale du Pacte par tous les membres de la Société.

Peu de précisions sont autant demandées que celle-ci. A peu près tous les spécialistes français du Droit International se prononcent pour l'exclusion des voix des parties dans le calcul de l'unanimité. Nous pouvons y joindre de nombreux auteurs étrangers (33).

D'une façon très générale, les gouvernements sont de cet avis dans leurs réponses au Secrétaire Général, relatives à la mise en œuvre des principes du Pacte. La Belgique (34), le Royaume-Uni (35), la Chine (36), la Lettonie (37), la Norvège (37), la Colombie (35), l'Esthonie (35), la Finlande (35), la Suède (38), le Danemark (39). Mais c'est le gouvernement français qui s'est montré ici le plus catégorique. Son porte-parole, M. Yvon Delbos dit en effet « Le Pacte fait au Conseil, en présence d'une menace de guerre, le devoir de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. Mais la jurisprudence, en vertu de laquelle aucune décision ne peut intervenir qu'à l'unanimité, sauf exceptions spécifiées, a ici la plus singulière conséquence. Ainsi, celui qui menace la paix

(31) Document, C.O.S.C. /6.

(32) *Ibid.*

(33) Yepes et Pereira da Silva : *Commentaire*, p. 62 ; John Eppstein, « Towards a better league », *Headway*, June 1936, p. 112 ; Bertram Pickar : « La « Réforme » de la S.D.N. », *Journal des Nations*, 10 déc. 1936 ; Politis : « Comments on the Proposals of Dr de Auer », *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, p. 223 ; Salvator de Madariaga, d'après Pobers : *Tribune des Nations*, 18 juin 1936 ; Les résolutions du Congrès de Glasgow des Associations pour la Société des Nations se prononcent dans le même sens (14 juin 1936) ; enfin Kopelmanas, R.G.D.I.P., 1935, « L'Article 11 du Pacte de la Société des Nations ». La presse anglaise en 1936 est très généralement favorable à l'exclusion des voix des parties : cf. *The Times*, 16 sept. 1936 ; *The Daily Telegraph*, 26 sept. 1936 ; *Manchester Guardian*, 26 sept. 1936.

(34) *J. O.* 154, pp. 68 et 69.

(35) *Ibid.*

(36) *Ibid* et Discours de M. Wellington Koo : A. 1936 (XVII), P., 29 sept. 36.

(37) *Ibid.* La Lettonie et la Norvège semblent se rallier à l'idée de la majorité.

(38) *Ibid* et Discours de M. Howan Koht : A. 1936 (XVII).

(39) *Ibid* et Discours de M. Munch : A. 1936 (XVI), P., p. 41.

peut mettre en échec par son vote, toute action pacifique. Il y a là un paradoxe, une absurdité qui ont été depuis longtemps dénoncés et auquel voilà plus d'un an, une Commission du Conseil a cherché vainement à mettre fin ».

« Le gouvernement français ne s'attaque pas cependant d'une manière générale à la règle de l'unanimité. Il n'oublie pas que la Société des Nations respecte la souveraineté des Etats. D'autre part l'assentiment des parties en cause est indispensable quand il s'agit de mesures qui devraient être appliquées sur leur territoire ou qui, en tous cas, exigent leur collaboration. Mais si les efforts de conciliation échouent, l'action pacifique du Conseil ne doit pas être paralysée par un parti-pris d'agression. Il importe qu'il puisse opposer tous les obstacles à la guerre qui vient, sans les subordonner au vote de l'Etat qui veut la provoquer. Le Gouvernement français se refuse à croire qu'un excès de formalisme puisse aboutir à priver l'article 11 de son efficacité réelle » (40).

La proposition de M. Delbos est en tous points remarquable, car elle pose exactement le problème. En effet, la question de l'unanimité relative ne se présente pas lorsqu'il s'agit simplement « d'efforts de conciliation ». Ici nous sommes, en effet, dans le cas prévu par l'article 11, par. 2. Remarquons aussi la juste réserve du Ministre des Affaires Etrangères français, lorsqu'il maintient l'unanimité absolue « quand il s'agit de mesures qui devraient être appliquées sur le territoire des parties en cause ou qui, en tout cas, exigeraient leur collaboration ». Passer outre à leur vote contraire en pareil cas serait courir à un échec. Dans ces deux hypothèses, par conséquent, on doit garder la règle générale de l'unanimité. Mais par ailleurs, il importe que si l'effort de conciliation auquel on vient de faire allusion échoue, « l'action pacifique du Conseil ne soit pas paralysée par un parti-pris d'agression ». Et l'agresseur éventuel ne doit pas pouvoir empêcher, par son vote, l'application des mesures que son attitude rend nécessaire (41).

Un Etat pourtant se montre très hostile à la suppression de l'unanimité absolue : l'U.R.S.S. (42). Attitude étrange qu'on

(40) A. (XVI), 1936, P., p. 59-60.

(41) Il est à signaler que, le Canada (cf. *J. O.* 154, p. 691) propose exactement le contraire : non unanimité pour la conciliation, mais unanimité absolue lorsqu'il s'agit d'appliquer les mesures relativement coercitives que permet le 1^{er} alinéa. Une telle proposition peut sembler étrange et ne tient pas compte des données du problème.

(42) A. 1936 (XVII), P., Discours de M. Litvinov, 28 sept. 1936,

appuie d'arguments étonnamment faibles, sans valeur aucune. Il paraît qu'en changeant le système de l'unanimité absolue, on « ouvrirait la porte à un flot de réclamations mesquines ». Pourquoi ? Comment ? Que peut bien changer l'unanimité relative à la chose ? Cet argument ne signifie rien.

Dans son rapport au Comité des Vingt-Huit, M. Unden se montre un peu sceptique sur la valeur de la réforme envisagée. Si on se place dans le contexte de la Société Internationale où nous vivons, on le comprend. Mais alors, c'est pour toute amélioration de la Société qu'il faut être sceptique. Peu important les règles du droit dans une pareille anarchie !

Mais M. Unden propose certains moyens de tourner la règle de l'unanimité dont le meilleur nous semble être que le Conseil puisse, comme l'Assemblée, émettre des vœux. L'idée est intéressante (43). « Dans le cas où l'unanimité ne pourrait se réaliser dans son sein sur un projet de règlement du différend, écrit M. Unden, le Conseil pourrait, à la majorité de ses membres, adopter un vœu recommandant aux parties d'accepter le projet en faveur duquel se serait prononcée cette majorité ».

Ce n'est d'ailleurs pas le seul moyen de tourner la règle de l'unanimité absolue pour en éviter les inconvénients. Citons celui proposé par la III^e Commission de l'Assemblée de 1929, à propos de l'assistance financière : « La III^e Commission a estimé que rien ne s'opposerait à ce que les Etats n'usent pas du droit qui leur est reconnu par l'article 4, alinéa 5, du Pacte d'exiger de participer à toute décision qui les intéresse. Aucun principe d'ordre public n'empêche les Etats de s'engager, dans un cas déterminé, à ne pas réclamer l'exercice de ce droit » (44).

Il est un troisième moyen qu'on a employé dans la Société, c'est de passer de l'Article 11 à l'Article 15 ; puisque celui-ci exclut formellement les voix des parties intéressées dans le calcul de l'unanimité (45). Dans l'affaire des Optants Hongrois on a essayé d'un autre procédé pour éviter les inconvénients de la règle de l'unanimité : on a essayé de voter une résolu-

(43) C.S.P. 11, p. 5.

(44) A. 1928, P., p. 102.

(45) C'est ainsi qu'on procéda dans l'affaire de Vilna. Cf. aussi dans l'affaire de Mandchourie *J. O.*, 1932, p. 336. Mais le passage de l'Article 11 à l'Article 15 pose un problème délicat car il suppose un désaïssissement du Conseil au profit de l'Assemblée, capable de rompre l'harmonie de leurs compétences respectives. Au fond, M. Kopelmanas l'a bien montré dans son article de l'*American Journal* : l'Article 11 et les articles suivants appartiennent à deux systèmes différents, difficilement conciliables. C'est tout le problème.

tion sans les parties, en leur proposant de l'accepter après réflexion. Le recours à cette procédure proposée par M. de Villegas et adoptée le 19 septembre 1926 (46), fut absolument refusé par la Hongrie (47).

L'adoption d'une règle d'unanimité relative apparaît donc très désirable. Parmi les projets de réforme, c'est un de ceux qui aurait eu le plus de chances d'aboutir, en temps normal.

§ 3. — Les mesures préventives

Il ne s'agit point ici d'entrer dans le détail des mesures dites « préventives » que la Société peut prendre en vertu de l'Article 11, mais simplement de voir les différents efforts qui ont été entrepris dans ce sens et, d'une manière très large, les mesures proposées. Ces mesures, la Société a tenté à plusieurs reprises d'y recourir : dans le conflit lithuano-polonais, elle s'est efforcée de déterminer des lignes provisoires que ne devaient pas dépasser les troupes de l'une ou de l'autre des parties (48) et de faire évacuer Vilna par l'armée polonaise qui l'avait envahie (49). On sait l'échec rencontré par le Conseil en cette occasion. Dans l'affaire gréco-bulgare heureusement résolue, il a fait reculer les troupes engagées de part et d'autre jusqu'à la frontière. Mais à partir du conflit sino-japonais, nous ne voyons plus entreprendre ces mesures avec des chances de succès, sauf le très intéressant effort d'embargo sur les armes dans le conflit du Chaco.

Si la Société des Nations n'a pas eu énormément d'occasions de mettre en œuvre ces procédures provisoires, du moins doit-on compter beaucoup d'efforts pour les préparer.

A) RÔLE DU CONSEIL

a) *Caractère obligatoire des décisions du Conseil*

Mais quelles ne soient les mesures préventives que l'on veuille mettre en action, elles supposent que le Conseil pourra

(46) *J. O.*, 1927, p. 1.413 sqq.

(47) *J. O.*, 1928, p. 555 sqq.

(48) *J. O.*, 1920, p. 398.

(49) Accord de Suwalki : S.D.N., Recueil des Traités, VIII, p. 174 sqq, 180 sqq.

prendre des résolutions obligatoires ; autrement dit, elles supposent le caractère décisoire des résolutions du Conseil. C'est de ce côté qu'il fallait avant tout diriger les efforts si on voulait arriver à donner sa valeur à l'Article 11. Les accords de Locarno tracent ici la voie : ils contiennent l'engagement décisif des parties de se conformer aux arrangements proposés par le Conseil (50). Cette disposition devait devenir l'Article 1^{er} du Modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre. L'Article 1^{er} de la Convention Générale porte le même engagement pour « les mesures conservatoires d'ordre non militaire ».

Nous savons que la reprise de cette convention est demandée aujourd'hui par plusieurs gouvernements (51).

b) Pouvoir du Conseil de se saisir lui-même

Mais il ne suffirait pas de donner aux décisions du Conseil une valeur exécutoire. Il faudrait encore lui permettre de les prendre rapidement. C'est la grande qualité de l'Article 11 que de permettre des procédures rapides, au lieu des atermoiements des Articles 12 à 16. Très souvent aujourd'hui sont demandées des mesures pour permettre une réunion très rapide du Conseil en temps de crise et que celui-ci puisse prendre ses décisions quand elles ont encore des chances d'être efficaces. L'Australie (52), la Belgique (53), le Royaume-Uni (53), le Libéria (53), la Norvège (53), la Suède (53) et la Suisse (53), insistent dans ce sens. C'est là un point dont s'étaient occupés la Commission préparatoire du désarmement sur une proposition de la délégation française (54) et le Comité du Conseil.

Le meilleur procédé serait sans doute que le Conseil put se saisir lui-même. Nous ne croyons pas que ni la lettre ni l'esprit de l'Article 11 l'en empêchent. La dernière phrase du 1^{er} alinéa nous semble une simple disposition de procédure, donnant à tout membre, le droit de saisir le Conseil, mais nous ne voyons pas qu'on puisse l'interpréter comme retirant au Conseil le pouvoir de se saisir lui-même. Pourtant cette inter-

(50) Pacte Rhénan, art. 4, alinéa 3.

(51) Danemark, Finlande, Norvège, Suède : *J. O.* 154, p. 70.

(52) Cf. Discours de M. Bruce : *A.* 1936 (XVII), P., 19 sept. 1936.

(53) *J. O.* 154, p. 67.

(54) *A.* 14 1927 V, p. 55.

prétation prévalut dans la Société, et nous la voyons mettre en avant par M. Léon Bourgeois pour excuser la Société de n'être pas intervenue dans le conflit russo-polonais de 1920 (55).

Doit-on, aujourd'hui, par voie de réforme ou autrement, revenir vers ce qui nous semble la lettre du Pacte ? Nous ne voyons pas que ce soit demandé par les gouvernements, mais M. Unden dans son rapport y est favorable (56). Dans la doctrine, M. Kopelmanas demande, lui aussi, que soit précisé le pouvoir du Conseil (57). La question est malgré tout secondaire, puisque tout Etat-Membre a le droit de le saisir. Mais puisqu'on veut rendre plus rapides les procédures de l'Article 11 une disposition rappelant le pouvoir du Conseil de se saisir lui-même (elle aurait l'avantage de rester dans le cadre actuel du Pacte) serait désirable (58).

B) LES MESURES CONSERVATOIRES A PRENDRE EN VERTU DE L'AR. 11

a) *Les mesures conservatoires*

Voyons les efforts pour définir, organiser et préparer les mesures « conservatoires » que l'Article 11 permet au Conseil de prendre. C'est ici que cet article présente son originalité. Au fond, il appartient à un tout autre système que celui du reste du Pacte. Système qu'on a très justement comparé à la *legis actio per sacramentum in rem*. Le Conseil par une sorte de *mit-tite ambo hominem* faisant rentrer provisoirement les choses dans le *statu quo* ou bien en dessaisissant les parties jusqu'à ce que, dans la paix, une solution au fond puisse être donnée. Il ne s'agit point ici d'arriver comme ailleurs à une solution de justice, mais simplement d'en préparer les conditions. On comprend donc assez bien la proposition de M. de Madariaga, qui

(55) Voir la discussion sur ce point : A. 1920, P., p. 263 sqq. ; La position de M. Léon Bourgeois devait prévaloir par la suite.

(56) C.S.P. 11, p. 9.

(57) Kopelmanas : « L'Article 11 du Pacte de la Société des Nations ». R.G.D. I.P., 1935, p. 623.

(58) Nous avons vu dans la littérature proposer la réunion d'un Comité Spécial pour décider d'appliquer l'Article 11. Nous ne cesserons pas de nous élever contre cette tendance à surcharger le Pacte, à ôter tout pouvoir au Conseil et à l'Assemblée pour les transférer à tel ou tel comité *ad hoc* dont rien ne nous fait sentir la nécessité (cf. Politis : « Comments on the proposals of Dr de Auer », N.C.Q., sept. 1936, pp. 223-224).

voudrait faire un Pacte appuyé uniquement sur l'Article 11 (59). On pourrait avoir ainsi un Pacte adapté à l'état imparfait du droit international... Notre seule crainte est que M. de Madariaga, au lieu d'interpréter ainsi l'Article 11, n'y voit qu'un simple instrument de conciliation. Si tel était le nouveau Pacte qu'il envisage, nous dirions volontiers, avec M. Pobers (60) que « son projet... ne viserait qu'à faire un nouveau Pacte Kellogg, ou un nouveau Pacte Saavedra Lamas ».

Revenons aux mesures conservatoires. Le memorandum Rutgers les prévoit expressément (61). L'article 2 du Modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre, en contient l'engagement. La Convention Générale le reprend, en le développant et en le précisant considérablement, dans ses Articles 1, 2, 3 et 4.

b) *Autres mesures préventives*

Ce n'est pas que ces mesures conservatoires soient les seules à étudier à propos de l'Article 11. Nous trouvons toute la série des mesures préventives. Le rapport de Brouckère considère comme telles les mesures préliminaires aux sanctions prévues par les résolutions de 1921 : mesures allant du blocus économique au blocus effectif de l'Etat fautif. Le Memorandum Rutgers, lui, renvoie aux accords de Locarno, mais il faut évidemment attendre le Modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre. Celui-ci est encore assez vague. Malheureusement en 1930 une assez large opposition se dessine contre les mesures provisoires d'ordre militaire. On voit se constituer deux thèses opposées : 1° une thèse A, qui prétend sanctionner le droit accordé au Conseil d'ordonner le retrait des forces de terre derrière une ligne qui peut ne pas être la frontière ; elle vise aussi les forces navales et le survol et organise un contrôle sévère. 2° une thèse B, qui n'admet pas de sanctions et qui institue un contrôle moins rigoureux, ne visant que les forces terrestres (62). En 1930 on devait en rester là. Le rapport atteste de cette opposition (63).

(59) Pobers : « Le projet de M. de Madariaga ». *Tribune des Nations*, 18 juin 1936.

(60) *Ibid.*

(61) C.P.D. I (c), p. 149.

(62) A. 1930, C. III, p. 58.

(63) A. 1930, P., p. 544.

En 1931, c'est la « Convention Générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre ». Mais celle-ci est presque uniquement centrée sur les mesures conservatoires que nous venons d'étudier et elle ne prévoit guère de moyen de pression sur les parties (64).

§ 4. — Liaison de l'Article 11 avec certains autres Articles

a) *Liaison avec l'Article 16*

Cette Convention de 1931 dit dans son Article 5 : « Si la guerre éclate à la suite de violation des Article 2 et 3, les Hautes Parties Contractantes considéreront ladite violation comme fournissant la présomption que la partie qui s'en est rendue coupable a recouru à la guerre au sens de l'Article 16 du Pacte ». C'est assez nettement lier les articles 11 et 16. Au reste cette liaison fut préparée par tout un travail doctrinal des organes de la Société. Le rapport de Brouckère d'abord, puis le Memorandum Rutgers font de l'Article 11 un préliminaire de l'Article 16. Une telle liaison ne nous paraît pas juste car il s'agit en réalité, nous l'avons dit, de deux systèmes extrêmement différents. L'Article 16 *lex perfecta*, sanction d'un différend qu'on juge au fond ; l'Article 11 *lex imperfecta* entend simplement assurer la non-belligérance pendant laquelle on pourra aviser en paix au règlement au fond du différend. Dans ce sens on peut considérer la violation des mesures prises en vertu de l'article 11 comme une agression ouvrant les sanctions de l'Article 16, mais on ne peut faire de l'Article 11 un premier degré avant l'Article 16 sans en changer complètement la portée (65).

b) *Liaison avec l'Article 8*

Deux auteurs aujourd'hui voudraient créer une autre liaison : celle de l'Article 11 avec l'Article 8. Faire sanctionner les infrac-

(64) Signalons à propos de ces mesures les demandes de précision des Gouvernements australien, belge, britannique et français (*J. O.* 154, p. 67-68). Le gouvernement chinois voudrait qu'il soit précisé que les mesures prescrites à l'Article 16 ne sont pas exclues de celles que le Conseil peut prendre en vertu de l'Article 11. Nous allons y revenir.

(65) Sur cette question cf. Kopelmanas : « The problem of aggression and the prevention of war ». *American Journal of International Law*, April 1937, p. 244 à 257.

tions au désarmement par les mesures de l'Article 11. C'est ce que nous proposent M. Jean Ray (66) et le Dr de Auer (67). M. de Madariaga approuve cette idée (68) qui soulève le scepticisme de Sir Arthur Salter et du Major Temperley (69). Nous ne voyons pas très bien comment on pourrait opérer la jonction entre deux articles qui envisagent des actions différentes. Sans doute, certains armements peuvent-ils constituer une menace immédiate et directe à la paix. Mais on ne voit pas très bien une liaison permanente entre ces deux articles.

*
**

Les problèmes posés aujourd'hui par l'Article 11 se ramènent à deux. Un premier, malgré tout, accessoire, celui de l'unanimité. Le second, beaucoup plus important, sa réduction au rang de simple instrument de conciliation, contre laquelle il importe de réagir si on veut qu'il ait une efficacité et même une signification quelconque. C'est ici le nœud même de la question — d'une question capitale pour la sécurité collective.

(66) Jean Ray : « L'Eventuelle Réforme de la Société des Nations ». R.D.I. L.C., 1936, pp. 251-252.

(67) De Auer : « Propositions pour la réforme du Pacte de la Société des Nations ». N.C.Q., 2 sept. 1936, p. 181.

(68) S. de Madariga : « Comments on the proposals of Dr de Auer », N.C.Q., 2 sept. 1936, p. 218.

(69) *Ibid.*, pp. 234 et 237.

CHAPITRE II

LE DÉSARMEMENT

§ 1. — Le développement du Pacte

Le Pacte prévoyait une large mesure préventive, plus nettement préventive que toute autre : la réduction des armements. C'est un point dont l'application commande toute la sécurité collective. Outre qu'une diminution des forces militaires diminue les risques de conflits belliqueux, l'exécution des sanctions ou même des mesures de l'Article 11 présenterait des risques beaucoup moindres si les Etats ne se trouvaient pas en possession de forces militaires considérables...

Ici nous ne trouvons pas en présence de projets de réforme. Non. La question est tout autre. C'est l'inexécution intégrale d'un Article du Pacte dont les dispositions sont aujourd'hui lettre morte. Eh ! sans doute, quelques Etats dans les récentes consultations nous parlent du désarmement (1). Mais ils obéissent plus à un scrupule de conscience qu'à un quelconque espoir d'obtenir un résultat. Au surplus leur seul souci est de voir mettre en œuvre ce que le Pacte prévoit tout au long, dans les articles 8 et 9.

La grande réforme en la matière c'est la désuétude progressive du désarmement, d'échec en échec. Il contrariait trop les habitudes des Etats, les réflexes des Gouvernements ; il exigeait une atmosphère trop spéciale de paix. Il eût fallu le mettre en œuvre en 1919. Cette date passée, tout espoir n'était plus qu'une illusion. Mais en 1919 régnait dans bien des pays un esprit désastreux. Les vainqueurs ne comprenaient pas leur victoire, ils avaient peur encore de l'ennemi qu'ils avaient terrassé. Ou

(1) *J. O.* 154, pp. 63-66.

bien parfois, je ne sais quel orgueil de force les grisait. L'esprit de guerre n'était pas mort avec l'Armistice de 1918. Les nationalismes s'éveillaient. On avait au surplus construit une Europe si précaire que le fragile édifice inspirait des inquiétudes à ses premiers architectes. Malaise général qui explique l'impossibilité du désarmement immédiat.



Toute l'histoire de l'Article 8 peut se réduire à un dilemme : le désarmement est-il une mesure préventive, préliminaire à l'établissement de tout système de sécurité collective et nécessaire à celui-ci, ou bien, au contraire, le désarmement n'apparaît-il pas comme une dernière étape, la sécurité collective fermement établie permettant seule de le réaliser ? Entre ces deux opinions la Société balance. Je ne crois pas d'ailleurs qu'on puisse opter pour l'une ou l'autre de ces opinions *in abstracto*, mais seules les circonstances politiques peuvent nous guider. Le désarmement était sans doute praticable en 1919, il ne l'est plus en 1938.

L'Assemblée s'occupa du Désarmement dès ses premières sessions ; ce fut surtout pour des préliminaires du problème et tâcher d'instituer les organes nécessaires à sa solution. Notons que l'esprit général des Assemblées de 1920 et 1921 est bien orienté vers la nécessité de réduire au plus tôt les armements. D'une part en 1920 et 1921 on demande aux Gouvernements de ne pas augmenter leurs dépenses militaires, navales ou aériennes, d'autre part on présente le désarmement comme une obligation découlant des Traités de Paix à laquelle on doit par conséquent se plier (2).

Mais en 1922 nous voyons un certain changement d'orientation. C'est le vote de la fameuse Résolution XIV qui l'atteste : « Dans l'état actuel du monde, est-il dit, un grand nombre de Gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays (3). Dès lors on devait chercher en premier lieu à donner

(2) Résolution III et vœu du 14 décembre 1920 ; Recommandation du 10 décembre 1920 ; Résolution du 1^{er} et du 4 octobre 1921.

(3) A. 1922, P., p. 168 sqq.

aux Etats-Membres des garanties de sécurité. Ce fut le fameux projet de traités d'Assistance Mutuelle. Le Protocole de Genève semble poursuivre cette ligne, n'est-ce pas l'époque où on instaure la trilogie : arbitrage, sécurité, désarmement ? Pourtant, l'entrée en vigueur du Protocole de Genève était subordonnée à l'adoption d'un plan de réduction des armements ; inversant une fois de plus l'ordre des facteurs.

Le Protocole tombé, les accords de Locarno tentèrent d'assurer une sécurité régionale ; rien n'était fait pour le désarmement, mais le climat semblait propice. On décida la réunion d'une grande Conférence du Désarmement qui ne réunirait pas seulement les Etats Membres, mais, la Société n'étant pas universelle, on ferait appel aux principales Puissances non associées.

Dès lors, on constitua une Commission préparatoire du Désarmement... Celle-ci fit un énorme travail et posa un certain nombre de bases. Au dire de M. Jean Ray, « elle fit passer le problème du plan des déclarations générales à celui des réalisations concrètes » (4).

Elle établit, en tous cas, un certain nombre de principes essentiels : 1° la simultanéité nécessaire des efforts et l'analogie des règles en ce qui concerne les trois sortes d'armements, terrestres, navals et aériens (5), 2° la nécessité de tenir compte du potentiel de guerre (6), 3° un principe d'appréciation d'après les dépenses de guerre.

La même position que celle adoptée dans le Protocole de Genève fut reprise en 1930 dans la préparation d'une Convention d'Assistance financière. L'article 35 de celle-ci subordonne le bénéfice de la Convention à l'entrée et au maintien en vigueur, pour la Partie intéressée, « du plan de réduction des armements adopté en application de l'article 8 » (7).

Mais auparavant il nous faut examiner une proposition qui dans son esprit portait gravement atteinte aux principes du Pacte, aux obligations des Articles 11 et 16, et ne répondait même pas à la teneur de l'Article 8. Je veux parler de la proposition soviétique de 1928. Ce gouvernement fit parvenir un projet de désarmement total et immédiat qu'appuya au nom de

(4) Jean Ray : *Commentaire*, p. 333.

(5) A. 1927, C. III, p. 23 ; A. 1928, P., p. 156.

(6) En particulier A. 1926, P., p. 101.

(7) A. 1930, P., p. 503.

l'Allemagne le comte Bernstoff. M. Paul Boncour (France) et M. Politis (Grèce) montrèrent l'inanité d'une telle proposition (8). Elle n'était en tout cas pas compatible avec l'obligation des sanctions.

Nous voici arrivés à la Conférence pour la Limitation et la Réduction des Armements, à laquelle le Conseil devait donner pour Président M. Henderson. Cette Conférence comprenait, outre les Etats-Membres, l'Afghanistan, le Brésil, Costa Rica, les Etats-Unis, l'Egypte, l'Equateur, le Mexique, la Turquie et l'U. R. S. S. Ce fut une période de grand espoir pour la Société. Il ne devait rien en sortir. En vain l'Assemblée, parallèlement à l'invitation qu'elle lançait essaya-t-elle d'obtenir une stabilisation des armements aux taux actuels. Les auteurs de cette proposition, Danemark, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse eurent à faire à une surenchère peut-être démagogique de l'Italie pour compliquer le problème. Enfin l'Assemblée pria le Conseil (9) d'insister auprès des Gouvernements pour qu'ils s'abstiennent de toute mesure visant à augmenter les armements.

Echec de la Conférence du Désarmement, après un enthousiasme inouï de l'opinion, et toute une publicité... Echec qui devait peser lourdement sur la Société des Nations. C'est de ce moment que date la désaffection générale pour les travaux de Genève. La crise était commencée à laquelle l'Institution ne devait que péniblement résister.

§ 2. — Les Organes du Désarmement

Le Pacte confiait par son Article 9 l'organisation de la réduction des Armements à une Commission permanente. En 1920 on devait constituer celle-ci avec des Officiers, paradoxe que nous avons signalé et à propos duquel, dès 1921, M. Lange (Norvège) se demandait si on avait bien interprété l'article 9 (10). D'autre part cette Commission telle qu'on la constitua ne fut ni permanente, ni internationale. Sur demande de M. Balfour, il fut entendu qu'elle ne se réunirait qu'à la demande du Conseil ou d'un de ses membres (11). Ensuite il ne s'agit pas d'une

(8) A. 1928, P., p. 156.

(9) A. 1921, P., p. 161.

(10) A. 1921, P., p. 268 ; Cf. Jean Ray : *Commentaire*, p. 324.

(11) J. O., 1920, p. 135.

véritable Commission internationale, mais d'une Commission de représentants de Gouvernements. Premières entorses aux prescriptions du Pacte.

C'est sans doute cette insuffisance de l'Organisme créé par le Pacte qui devait pousser l'Assemblée de 1920 à demander la création d'une autre Commission (12) à laquelle on devait donner le nom de « Commission Temporaire Mixte » qui dessaisit la Commission Permanente de sa principale attribution : la préparation du désarmement. Nouvelle entorse aux prescriptions du Pacte.

Cette dualité d'organismes devait susciter des conflits et des discussions. Ceux-ci aboutirent à ce que l'Assemblée de 1924 (13) recommandât au Conseil de réorganiser la Commission Temporaire Mixte, à laquelle en fin de compte on substitua la « Commission de Coordination », à l'existence éphémère. Elle fut rapidement transformée, au moment même où on essayait de définir sa compétence, en « Commission Préparatoire à la Conférence du Désarmement » ; Commission de représentants des Gouvernements dont nous connaissons les importants travaux. Mais on était toujours loin des prescriptions de l'Article 9. Le rapport (14) de cette Commission prévoit pourtant la reconstitution d'une Commission Permanente du Désarmement. La Commission préparatoire se sépara en 1930 ; comme à ce moment la Commission Permanente ne s'était pas réunie depuis deux ou trois ans (15), il n'y avait plus aucun organisme de la troisième Commission de l'Assemblée. Mais en 1932 celle-ci ne fut plus constituée (16) pour ne pas empiéter sur le domaine de la Conférence pour la limitation et la réduction des Armements.

L'échec de la Conférence du Désarmement balaya tout. Dès lors nous entrons dans une crise catastrophique des relations internationales. Le Désarmement, hier si désirable, ne peut plus apparaître qu'une utopie. Tout au plus est-ce un désir lointain, et quand le Danemark, la Finlande, la France, l'Inde, l'Irak, la Norvège, la Suède, la Tchécoslovaquie, la Turquie et le Royaume Uni demandent à ce que soit reprise la question (17), je ne

(12) *J. O.*, 1921, p. 146.

(13) Résolution du 27 septembre.

(14) *J. O.*, 1931, p. 347-370.

(15) *J. O.*, 1931, p. 2.306.

(16) *A.*, 1932, P., p. 29.

(17) *J. O.* 154, pp. 63-64.

pense pas qu'ils prétendent aboutir. Au reste plusieurs de ces Etats réarment au même moment : ils se contentent d'attester leur bonne volonté pacifique et de s'incliner devant la supériorité d'un principe que les malheurs des temps ne leur permettent pas de respecter.

Aussi ne faut-il pas s'étonner de ne les voir pas entrer dans les détails : une fois énoncé le principe, ils tournent court : pour ce qui est des organes du désarmement, dont nous avons esquissé l'étude, le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Belgique, la Chine, les Pays-Bas (18) demandent que soit reconstituée une Commission permanente. Les délégués de la France et du Royaume Uni ont considéré qu'une Commission permanente ne devrait être créée que s'il y avait des Conventions dont elle aurait à contrôler l'application (19). Par ailleurs, la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Norvège se prononcent pour la publicité des dépenses budgétaires (20). Le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Suède, la France, la Belgique et les Pays-Bas (21) demandent qu'en application de l'Article 8, alinéa 5, soit repris le problème de la fabrication privée des armements. Le Royaume Uni déclare à ce sujet qu'il « se rallie au principe d'un accord en vue du contrôle du commerce et de la fabrication des armes », mais qu'il « ne saurait accepter un accord qui ne recueillerait pas l'adhésion des principaux pays fabricants » (22).

Enfin, deux Gouvernements prétendant s'inspirer du triste état de fait, demandent à ce que soient supprimés les paragraphes 2 et suivants de l'Article 8 (23). Symptôme du découragement général.

(18) *J. O.* 154, p. 65.

(19) *J. O.* 154, p. 66.

(20) *J. O.* 154, p. 65.

(21) *Ibid.*

(22) *Ibid.*

(23) Le Pérou et le Panama ; *J. O.* 154, p. 66.

CHAPITRE III

L'ENREGISTREMENT

ET LE CONTROLE DES TRAITÉS

L'Article 18 du Pacte pose le principe de l'enregistrement des traités par la Société des Nations : *Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussi tôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré* ».

L'idée poursuivie par les rédacteurs du Pacte est d'assurer la publicité des Traités. En tête des quatorze points du Président Wilson on relève : « Tous les Traités de Paix doivent être publiés et publiquement élaborés et, à l'avenir, aucun engagement international ne doit être secret ; la diplomatie doit être toujours ouverte et poursuivie à la vue de tous ». C'est à cette fin qu'on a prétendu tendre par l'Article 18. Une autre idée s'y est mêlée dans l'esprit des rédacteurs du Pacte, connexe à la précédente : celle du contrôle de la Société sur les Traités (1). Celle-ci trouvant une expression plus nette dans l'Article 20 du Pacte.

L'organisation de cette publicité, la connaissance des accords diplomatiques qu'elle implique, contribuent à donner à la Société son caractère institutionnel, — son caractère éminent. Avec la garantie territoriale, l'organisation de la révision des Traités et les sanctions, l'Article 18 concourt à former un ensemble de prérogatives qui donne bien à la Société ce caractère.

Mais ici, et une fois de plus, le développement jurisprudentiel du Pacte va tendre à restreindre ces prérogatives, à ame-

(1) Cf. Jean Ray : *Commentaire*, p. 556.

nuiser ce caractère. Ce développement se fait dans deux directions : on tend à restreindre le champ d'application de l'Article 18, et on s'efforce d'atténuer la rigidité de sa sanction : c'est le problème de la validité des Traités non enregistrés.

§ 1. — Le développement du Pacte

L'Article 18 exige l'enregistrement de « tout traité ou tout engagement international » conclu par un Membre de la Société. Cette prescription soulève évidemment des difficultés : comme on devait le dire, l'Article 18 ne tient pas compte du fait que la publicité « donnée aux accords financiers ou à certaines conventions techniques » peut être de nature à rendre certaines clauses d'un traité inapplicables ou même dangereuses pour les relations ou le crédit international de l'un des Etats contractants (2). Si on se reporte à l'intention des auteurs du Pacte, ce qu'on veut éviter, c'est la diplomatie secrète : dès lors, il semble que certains accords d'importance secondaire ou de caractère technique n'ont pas à être présentés à l'enregistrement. L'Article 18 ne le dit pas, mais on est obligé d'introduire une délimitation. Malheureusement on risque d'ouvrir la porte aux abus, un Etat pouvant toujours exciper du caractère technique d'une convention (3).

Pour arriver à trouver une juste délimitation et éviter les abus, plusieurs procédés ont été proposés à la Société même. Le premier, suggéré dans un rapport que nous avons déjà cité (4), consisterait dans l'introduction à la fin de la première phrase de l'Article 18 d'une restriction ainsi conçue : « sous réserve des décisions que l'Assemblée pourrait prendre à l'unanimité ». L'Assemblée pourrait ainsi accorder une dispense d'enregistrement pour certains traités ; en plus, on autoriserait l'usage d'un « enregistrement sommaire » pour les traités techniques, sans que soient publiées les clauses de ces traités. Mention devrait être faite simplement de la date, des parties contractantes, de

(2) A. 1921, P., p. 143.

(3) Comme M. Alvarez (Chili) le faisait remarquer à la 1^{re} Commission en 1921 il est souvent difficile de voir quelles sont les limites entre un Traité politique et un Traité économique. A. 1921, C. I, p. 68.

(4) *Ibid.*, p. 142.

(5) A. 1921, C. I, p. 170.

l'objet d'un Acte (5). Sir Cecil Hurst, au nom du Gouvernement Britannique, fit remarquer que « si deux Gouvernements font un arrangement provisoire parce que l'un d'eux trouve que sa situation financière peut, pendant une courte période, être en danger et conduire à une baisse du change capable de causer un désastre dans ses finances, le seul fait que cet arrangement a été enregistré, même sommairement, et le fait d'indiquer l'objet pour lequel cet arrangement a été fait, serait suffisants pour produire les résultats désastreux qui pourraient être la conséquence d'une publication en entier de l'arrangement » (6). En un mot, même l'enregistrement sommaire et la demande d'autorisation à l'Assemblée présentent des dangers. Sir Cecil Hurst remarque par ailleurs que l'ouverture d'une procédure de publication sommaire peut aboutir à ce que tous les traités soient enregistrés de cette manière (7). M. Bourquin (Belgique) proposa comme transaction, sans résultat, que l'objet du Traité ne figure pas dans l'enregistrement sommaire (8).

La première Commission se rallia à la dispense générale d'enregistrement pour les accords techniques (9). Mais cet amendement devait rencontrer une vive opposition à l'Assemblée, notamment du délégué de l'Afrique du Sud, Lord Robert Cecil. Celui-ci proposa un nouveau système : les Etats eussent soumis les Traités au Président de la Cour Permanente de Justice Internationale, qui eût dit s'il était nécessaire ou non d'enregistrer ces traités (10). Proposition spécialement irréaliste. M. Fernandes (Brésil) y répondit, objectant qu'à la moindre indiscretion le Président de la Cour risquerait de voir peser sur lui les pires soupçons. Il invoqua aussi un argument plus juridique : « si, un jour, on faisait état devant la Cour de ce qu'un Traité n'aurait pas été enregistré et si, par conséquent, ce traité était attaqué comme nul, l'Etat intéressé pourrait répondre que le Président de la Cour a jugé que l'enregistrement n'était pas nécessaire. On enlèverait ainsi au Président de la Court toute possibilité de faire justice et, d'autre part, la nullité ne pourrait plus être invoquée devant la Cour » (11). M. Seferiades (Grèce) invoqua cet autre argument : « Supposez que le Président de

(6) A. 1931, C. I, p. 69.

(7) A. 1921, C. I, p. 71.

(8) *Ibid.*

(9) A. 1921, P., p. 702.

(10) A. 1921, P., p. 844.

(11) A. 1921, P., p. 845.

la Cour de Justice, ou même n'importe quel Membre de la Cour de Justice, ait donné son avis sur la façon d'interpréter tel ou tel traité. Si, le lendemain, il avait à examiner ce traité comme juge, il devrait se récuser, quel que soit le sens dans lequel il se serait prononcé la veille ; il devrait se récuser comme le président ou n'importe quel juge de n'importe quel tribunal devrait le faire s'il avait à juger un contrat sur lequel il se serait déjà prononcé » (12).

L'Assemblée ajourna tout amendement à l'Article 18 (13).

Il est en effet évident que certains traités, soit par leur nature, soit en raison de leur peu d'importance, peuvent échapper à l'enregistrement sans qu'on retourne pour autant à la diplomatie secrète. La plupart des délégués en 1921 étaient de cet avis. On craint d'ouvrir la porte à des abus, on voudrait trouver un moyen que les Etats ne prêtent pas tous à leurs traités un illusoire caractère technique pour les dérober à l'enregistrement. On oublie la présence de sanctions prévues dans la seconde partie de l'Article 18. Qu'à la suite d'une contestation un traité non enregistré soit invoqué devant la Cour, si celle-ci estime que rien ne s'opposait à son enregistrement, elle le tiendra pour nul et non avenu. Il y a même des chances qu'une jurisprudence se dégage, qui beaucoup mieux qu'aucun texte réglementaire, déterminerait les cas où l'enregistrement n'est pas requis pour la validité d'un traité.

Mais nous nous apercevons que tout l'article 18 repose sur l'existence d'une sanction ainsi énoncée : « *Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré* ».

§ 2. — La Sanction de l'Enregistrement

C'est ici le point capital de l'Article 18 et de son efficacité. Jusqu'ici il suffisait que les traités fussent signés et ratifiés : désormais pour être opposables ils devront encore avoir été enregistrés par la Société. Celle-ci les publiera pour qu'ils parviennent à la connaissance de l'opinion publique.

Mais quelle est l'étendue de cette non opposabilité ? Cet

(12) A. 1921, P., p. 847.

(13) A. 1921, P., p. 852. Cette tentative ne devait jamais être reprise.

article veut-il dire que les Etats sont liés, mais que les parties ne peuvent exiger réciproquement l'exécution du traité avant que l'exécution n'ait eu lieu ? Ou bien, autre interprétation de l'article 18 : « Le traité est exécutable dès que les ratifications ont eu lieu, à moins qu'il n'y ait un terme spécial, mais les parties signataires ne peuvent se prévaloir de ce traité vis-à-vis de la Société des Nations » (14). On voit ce que la seconde interprétation aurait eu de minimisant, et pourtant, en dépit de l'affirmation sans nuance de l'article 18, des Délégués se posèrent la question (15) : « la portée de cette sanction, dit le rapport de la cinquième Sous-Commission de la première Commission, a fait l'objet d'une interprétation restrictive limitant les effets de l'enregistrement aux rapports internationaux naissant du Pacte de la Société des Nations. D'après cette interprétation, le défaut d'enregistrement d'un traité n'affecterait en rien sa force obligatoire *entre parties* ; il n'aurait d'autre conséquence que de rendre ce Traité sans valeur au regard du Conseil, de l'Assemblée, de la Cour de Justice Internationale et de tout organisme placé sous l'autorité de la Société des Nations » (16).

La Commission rejeta avec vigueur une interprétation aussi éloignée du texte primitif, de même qu'elle refusa de s'arrêter aux propositions de suppression de la fin de l'Article 18 (17).

A propos de cette condition d'exigibilité de l'exécution des traités, une autre question allait se trouver soulevée et aboutir à une proposition d'amendement : la rétroactivité. Elle allait donner lieu à des débats assez confus tout au long de la onzième Assemblée. Doit-on considérer l'enregistrement comme une sorte de condition suspensive ? En ce cas l'exigibilité se trouverait rétroagir au jour de la ratification du traité. Mais cette interprétation soulevait des difficultés : une difficulté pratique en premier lieu. On a fait remarquer que « si on admettait l'effet rétroactif, on ferait perdre à la sanction toute sa valeur. A supposer en effet que deux Etats attendent pour faire enregistrer un traité qu'une discussion surgisse entre eux, il est facile d'apercevoir que la sanction impliquée dans le texte de l'article 18 tombe de ce fait (18). S'il est toujours temps de faire

(14) M. Van Karnebeek (Pays-Bas) : A. 1920, P., p. 156.

(15) Cf. Tittoni (Italie) : 5^e Session du Conseil, p. 10, cité par Jean Ray : *Commentaire*, p. 550.

(16) A. 1921, C. I, p. 168.

(17) A. 1921, C. I, p. 198-199.

(18) Bourquin (Belgique) : A. 1921, C. I, p. 71.

enregistrer un traité pour obtenir le bénéfice de cet enregistrement, la sanction de l'Article 18 n'a en effet plus aucune valeur. On pouvait aussi invoquer contre la rétroactivité un argument de texte : elle ne semble pas s'accorder avec l'Article 18 selon lequel aucun traité n'est obligatoire avant d'avoir été enregistré (19).

Les partisans de la rétroactivité invoquaient eux aussi des arguments. M. Negulesco (Roumanie) devait les résumer à la première Commission (20). C'est un principe constitutionnel de beaucoup d'Etats que les traités rétroagissent à la date de leur signature. Si on n'admet pas la rétroactivité, on va se trouver en face d'une contradiction regrettable entre le droit international et le droit constitutionnel, opposition qui risque d'être grave en cas d'accord entre un Etat membre et un Etat non membre. La date d'entrée en vigueur du traité risque de n'être pas la même pour les deux. L'autre argument n'avait pas la même portée. Certains traités internationaux disent qu'ils porteront effet pour les Parties contractantes pendant cinq ans ; si on attend trois ans avant l'enregistrement, ces traités ne vaudront plus que pour deux ans. L'argument est sans valeur. N'importe laquelle des Hautes Parties contractantes ayant le droit de requérir l'enregistrement, il ne tient qu'à elle de voir l'application du traité devenir exigible le plus tôt possible.

Quoiqu'il en soit, la première Commission admit le principe de la rétroactivité, mais, étant donné les termes de l'Article 18, elle crut nécessaire le recours à un amendement. Par ailleurs, elle s'arrêta à une solution transactionnelle pour éviter les inconvénients signalés : l'enregistrement, dans la nouvelle rédaction de l'Article 18 ne comporterait qu'un effet rétroactif de trois mois (21).

Les amendements à l'Article 18 ayant été ajournés à la onzième Assemblée, la question ne fut reprise ni en 1923, ni par la suite. Pourtant, en dépit de la rigueur des termes, les discussions ont déposé, si je puis ainsi parler, comme une buée sur le Texte. Ces discussions sans issue ont toujours nui à la solidité du Pacte. L'Article 18 devait cependant recevoir dans la pratique un certain renforcement qui précise le rôle éminent de la Société des Nations : la publication et l'enregistrement

(19) Cf. Jean Ray : *Commentaire*, p. 551.

(20) A. 1921, C. I, p. 83.

(21) A. 1921, P., p. 704.

des traités conclus par les Etats non-membres. Le fait fut prévu par un Memorandum approuvé par le Conseil le 19 Mai 1920. C'est ainsi qu'en 1926 le Gouvernement des Etats-Unis fit savoir son intention de transmettre tous les traités qu'il conclurait à l'avenir au Secrétariat Général, à fin de publication. Voici donc une extension de la publicité tant désirée par les auteurs du Pacte. Par la suite, en 1934, ce même Gouvernement allait soumettre ses traités à un véritable enregistrement (22), en précisant pourtant que « cet enregistrement n'impliquerait pas la reconnaissance par les Etats-Unis de la clause de l'Article 18 du Pacte de la Société des Nations stipulant qu'aucun instrument ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ».

§ 3. — Le Contrôle des Traités par la Société des Nations

L'Article 18 organise la publicité des traités conclus par les Etats membres afin d'assurer une sorte de contrôle des opinions publiques sur ces traités et sur la diplomatie des gouvernements. Il ne faut pas se faire d'illusion sur l'efficacité d'un tel contrôle : que signifie la publicité dans un recueil difficilement accessible au grand public ? Surtout, nous savons comme on gouverne les opinions ! Si au contraire le contrôle était confié aux organismes de la Société des Nations, ne serait-il pas plus effectif ? On peut remarquer combien cette prérogative renforcerait le caractère institutionnel de celle-ci...

La Société des Nations a bien une sorte de contrôle moral sur les traités conclus par ses Membres, puisqu'aux termes de l'Article 20 les stipulations incompatibles avec le Pacte sont comme telle caduques et nulles. Mais le Pacte n'organise pas ce contrôle, il laisse la chose dans le vague des déclarations de principe. En tous cas, l'Article 18, actuellement, par l'automatisme de l'enregistrement qu'il prévoit, ne semble pas permettre un contrôle plus caractérisé de la Société des Nations.

Ce contrôle, à plusieurs reprises on a prétendu l'organiser. Le Projet de Traité d'Assistance Mutuelle prévoyait que les accords régionaux seraient « communiqués à la Société des Na-

(22) *J. O.*, 1934, p. 386.

tions afin qu'ils puissent être examinés par le Conseil et reconnus conformes aux principes du présent Traité et du Pacte... Lorsqu'ils auront été reconnus tels, ces accords devront être enregistrés conformément à l'Article 18 du Pacte ». Certains débats à la Société, en 1927, par exemple, montrent une tendance à vouloir rendre effectif son contrôle (23). Le Memorandum Politis (24) prévoit l'étude par le Conseil de la compatibilité des accords avec le Pacte. En 1930 on voit aussi une intéressante proposition péruvienne de non enregistrement « des Traités de paix imposés par la force comme conséquence d'une guerre entreprise en violation du Pacte de Paris » (25). Proposition intéressante comme mise en harmonie avant la lettre du Pacte de la Société avec le Pacte Saavedra Lamas. Le Plan de paix français du 8 Avril 1936 prévoit un examen des traités par la Commission européenne. Enfin, aujourd'hui, le Gouvernement Bulgare parle de la nécessité de lier l'Article 18 à l'Article 20 (26).

Cette proposition se comprend : il est choquant de voir la Société enregistrer un traité incompatible avec ses principes. La question est sans doute un peu académique car, si un traité contredit trop nettement ces principes, l'Etat qui l'aura signé ne tiendra pas à le publier. La clause finale de l'Article 18, elle-même, n'aura pas grande efficacité. Les traités de cette sorte ne s'exécutent qu'autant qu'on y a intérêt. S'il y a intérêt, aucun Etat n'invoquera la non exécutabilité ; s'il n'y a pas intérêt, il se contentera de renier son engagement (27). Pourtant une certaine organisation du contrôle des traités par la Société nous semble désirable, pour le principe.

(23) A. 1927, C. III, p. 18 ; P., p. 167.

(24) C.P.D. I (e), p. 140.

(25) J. O., 1930, p. 364.

(26) J. O. 154, p. 32.

(27) Le fait que nombre de traités continuent de prévoir la communication des engagements témoigne de ce que les gouvernements n'ont pas encore très bien compris ce que signifie l'Article 18.

SECTION IV

LES SANCTIONS

(L'ARTICLE 16 DU PACTE)

CHAPITRE PREMIER

LES SANCTIONS ET LE DÉVELOPPEMENT DU PACTE

§ 1. — Le développement du Pacte

Avec les articles 16 et 17 nous aborderons la question la plus brûlante de notre sujet. Non pas que l'avenir de la Société des Nations soit spécialement lié au problème des sanctions, mais parce que les circonstances récentes ont placé sous ce signe l'éventuelle réforme de cette institution. C'est ici que les opinions s'affrontent. C'est sur ce point que s'étendent les projets des gouvernements par ailleurs si vagues. C'est la pierre de touche de la Société.

Au reste, dès le début, le problème des sanctions est apparu comme une pierre de touche. Les conceptions anglo-saxonnes et continentales s'opposent à ce sujet, pour le plus grand mal de la Société, car, à travers les interprétations contradictoires, l'article 16 finira par perdre beaucoup de son sens.

Opposition entre les conceptions continentales et anglo-saxonnes : dès l'époque de la rédaction du Pacte, nous voyons ces conceptions différer. Nous trouvons d'abord une manière de voir anglo-saxonne dont on a trop dit qu'elle était opposée à l'idée de sanctions, ne comptant absolument, pour l'exécution des engagements internationaux et des sentences, que sur l'opinion publique. C'est un peu trop systématiser une divergence pourtant réelle. Comme le dit dans sa thèse M. Jacques Nantet : « Ce qui est incontestable, c'est qu'il existe, notamment dans le projet français d'une part et les projets anglo-saxons d'autre part, une différence fondamentale de conception : c'est que le projet français prévoit une organisation qui est à la fois très

systématisée en droit et excellemment armée en fait ; cette organisation est destinée à assurer le respect de la loi internationale et les moyens les plus efficaces sont mis à sa disposition pour appuyer positivement cette loi internationale. Par contre, les projets anglo-saxons obéissent à cette méthode casuistique qui est à l'honneur dans le régime juridique de ce pays. Il en résulte que, loin de poser des principes absolument généraux concernant le respect de la loi internationale et les moyens donnés à la Société des Nations pour garantir ce respect, les Anglo-Saxons font appel à un certain nombre de mesures très concrètes et limitativement énumérées, dont le respect doit avoir pour conséquence pratique, sinon certaine du moins très probable, le règlement pacifique des litiges internationaux, mais dont la violation doit entraîner l'application de mesures de coercition (1).

Retenons bien cette précision : elle nous permettra de comprendre mieux qu'on ne l'a fait d'ordinaire l'évolution anglo-saxonne au point de vue des sanctions. Quoi qu'il en soit, dès le début, nous voyons deux conceptions s'affronter entre les pays anglo-saxons, qui ne désirent pas voir s'aggraver excessivement les mesures coercitives, et les pays latins (plus spécialement la France) qui conçoivent au contraire une organisation internationale munie de moyens de sanctions particulièrement forts.

La formule du Pacte n'était peut-être qu'un compromis entre ces deux tendances. Sans doute édicte-t-il des sanctions sévères, mais sa fermeté se concentre, si j'ose dire, sur l'énoncé du principe. La première phrase éclate et tranche par sa précision sur l'ensemble du texte : « Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, *il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société* ». Ensuite l'article se présente en *decrecendo*. Certes est précis et grave l'engagement du deuxième alinéa : « *Ceux-ci (les membres) s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tout rapport entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre*

(1) Jacques Nantet : *Les sanctions dans le Pacte de la Société des Nations*. Editions Domat-Montchrestien, Paris, 1936, pp. 44-45.

Etat, membre ou non de la Société ». Mais, dès qu'on arrive aux sanctions militaires, la formule se révèle moins impérative : « *Le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société* ». L'expression « *recommande* » laissant à chaque Etat le dernier mot en ce qui concerne les sanctions militaires atténue beaucoup la portée du texte. Surtout il ne faudrait pas voir là un triomphe singulier des conceptions continentales. Plusieurs éléments viennent limiter les engagements du Pacte. D'abord les cas d'application des sanctions précisément limités, étant donnés les cas restreints de guerre illicite. Nous avons vu cette question en étudiant les articles 12, 13, 14 et 15. Il semble que ce soit la conception anglo-saxonne qui triomphe : cas d'engagements assez précisément limités, mais sévèrement sanctionnés (2). Pourtant, l'article 16, même si on fait abstraction du nombre assez restreint des cas d'applications, est moins impératif qu'il ne paraît : n'oublions pas qu'il est soumis à la loi d'unanimité. Il suffit qu'un Etat s'y oppose pour que les sanctions ne puissent jouer. C'est dire combien, dans la rédaction présente du Pacte, la portée de l'article 16 est restreinte.

Si les rédacteurs du Pacte sont parvenus à se mettre d'accord sur un texte, l'opinion, à la même époque, demeure divisée, bien qu'en général elle semble plutôt favorable au principe des sanctions. On peut le voir dans le curieux referendum critique du Pacte qu'est le rapport Alvarez de l'Institut de Droit International (3). Mais l'article 16 à peine mis en œuvre, la discussion allait reprendre autour du principe des sanctions. Elle ne devait guère cesser durant les premières années de la Société, minant peu à peu l'autorité du Pacte. Si les petites Puissances

(2) Pas absolument pourtant, car dans la conception anglo-saxonne orthodoxe, si j'ose ainsi m'exprimer, beaucoup plus pragmatique, les cas ne sont pas ainsi déterminés à l'avance : c'est ce que nous verrons en étudiant le rapport de Lord Cranborne au Comité des XXVIII (C.S.P. 20).

(3) *Rapport concernant l'Etude Critique du Pacte de la Société des Nations* : Alejandro Alvarez, Paris, Presses Universitaires, ci nous voyons certes M. Dupuis s'opposer au système des sanctions : c'est dans la logique de son système. Messieurs Blociszewski, Scott et Alvarez se prononcent dans le même sens. Par contre, la grosse majorité des juristes, membres de cet Institut, se prononcent pour le système du Pacte (MM. Adatci, Politis, Bellot, Le Fur, Errera, Lord Phillimore, Max Huber, de Boeck, Mérignhac, le marquis Corsi, d'Olivart, Werhberg, Diena, Gemma, de Montluc, Rolin), tandis que quelques-uns envisagent déjà les sanctions dans le cadre régional.

ne semblent pas très fermes dans leur attitude vis-à-vis des sanctions (hésitant entre leur désir de garantie et leur crainte de se brouiller avec d'importants voisins en cas d'exécution internationale), la France et l'Angleterre gardent leurs positions divergentes. L'attitude de la France s'explique tout à la fois par son idéalisme universaliste, son juridisme et aussi l'inquiétude psychologique qui la rend avide de garanties. L'Angleterre au contraire, montre une méfiance de plus en plus nette envers les engagements qui pourraient lui imposer de défendre des Puissances secondaires, alors qu'elle-même trouve ailleurs les éléments de sa sécurité.

L'occasion de reprendre la discussion allait se présenter très vite, quelques mois à peine après la mise en œuvre du Pacte. En effet, ce qu'on avait avec l'article 16, c'était l'énoncé d'un principe. Il s'agissait maintenant d'en étudier les moyens d'application. Le Conseil, à sa réunion de Saint-Sébastien, décida, sur le rapport de M. Tittoni (Italie) la création d'une « Commission Internationale du Blocus », dont le rôle serait d'étudier les moyens de rendre effectif l'article 16.

Dès ce moment, on vit se poser les principales difficultés, et tout d'abord celle dont l'Angleterre allait s'armer comme d'un bouclier pour lutter contre la mise en œuvre des sanctions dans la Société : l'absence des Etats-Unis. Certes, la difficulté était immense et devait peser lourdement sur tout le développement du Pacte. Comment les sanctions économiques auront-elles une portée si des Etats de l'importance des Etats-Unis n'y participent pas ? (Surtout qu'à l'époque, ni la Russie ni l'Allemagne n'appartenaient à la Société). L'alibi est bon pour la Grande-Bretagne qui plus tard l'invoquera en premier chef pour rejeter le Protocole de Genève.

Néanmoins, la première Assemblée continue l'étude du problème (4) et affirme la nécessité de constituer une Commission Internationale du Blocus. Elle affirme l'utilité pour chaque Membre de préparer d'avance les mesures par lesquelles se réalisera la suppression de ses rapports commerciaux avec l'Etat en rupture de Pacte.

Mais c'est l'Assemblée de 1921 qui devait faire l'œuvre essen-

(4) Il faut retenir à la première Assemblée trois propositions scandinaves tendant à restreindre la portée de l'article 16, en permettant que dans des cas donnés, tel ou tel Etat soit libéré partiellement de l'obligation d'appliquer les sanctions. *J. O.*, 1920, pp. 356-357.

tielle de révision et de mise au point de l'article 16 (5). On a souvent dit qu'on s'y était attaché à diminuer la portée de cet article. C'est exagérer les choses. En réalité, nous nous trouvons une fois de plus devant un compromis entre les deux tendances adverses. Sans doute les résolutions de la deuxième Assemblée se trouvent-elles en deçà des exigences générales du Pacte, mais elles visent à organiser la mise en pratique de ces obligations et, par là, à faciliter leur application.

Elles se tiennent en deçà des exigences générales du Pacte... Nous aurons l'occasion, au cours des paragraphes suivants, de revenir sur ces résolutions ; qu'il nous suffise maintenant de les énumérer. On trouvait au préalable quatre amendements. Le premier se rapportant à la fin du premier alinéa de l'article 16, prévoyait la substitution du critérium de la résidence à celui de la nationalité pour la rupture des relations commerciales ou financières entre particuliers. Le second comportait un renforcement assez notable de l'article 16. Jusqu'ici, en effet, l'article 16 ne prévoyait pas à qui il appartenait de constater la violation du Pacte. En l'absence de dispositions spéciales, c'était à chaque Etat de l'apprécier personnellement. D'où risque de décisions contradictoires, et plus encore de lenteurs et d'apathie de la part des Gouvernements peu soucieux de se compromettre dans une politique de sanctions. La nouvelle rédaction de l'article 16 réserve au Conseil le soin « d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte ». et ce, à l'exclusion des voix des parties intéressées. Double renforcement par conséquent. En plus : « le Conseil doit notifier à tous les Membres la date à laquelle il recommande d'appliquer les mesures de pression économique visées au présent article ». Le quatrième amendement prévoyait, ce qui est assez naturel, l'ajournement possible pour un Membre, au cas où son abstention serait préférable pour le bien commun. Dans l'ensemble, si l'article 16 perd un peu en automatisme, il gagne en précision.

Plus restrictives de la portée de l'article 16 apparaissent les résolutions du 4 octobre 1921 relatives à l'arme économique. Ce sont des « directives que l'Assemblée recommande, à titre provisoire, au Conseil et aux Membres de la Société, en vue de l'application de l'article 16, tant que les amendements ne seront

(5) Cf. plus spécialement : A. 1928, P., p. 802 sqq.

pas mis en vigueur dans la forme voulue par le Pacte », c'est-à-dire jusqu'à ce qu'ils aient obtenu un nombre suffisant de ratifications. En premier lieu, on trouve, au paragraphe 3 des dites résolutions, cette affirmation : « il est dans l'esprit du Pacte que la Société des Nations tâche, tout au moins au début, d'éviter la guerre et de rétablir la paix par une pression économique ». C'est le point de départ du principe de la gradation des sanctions, principe que l'Affaire Italo-Ethiopienne devait révéler néfaste. L'alinéa 14 reprend cette idée de gradation à l'intérieur même des sanctions économiques dont on prévoit la contrainte de plus en plus serrée.

Par ailleurs, les résolutions du 4 octobre 1921 édictent à peu près les mesures prévues pour les amendements projetés, sauf le transfert au Conseil du droit de déterminer s'il y a rupture de Pacte.

La réforme de 1921 n'apparaît donc pas comme une offensive contre l'article 16, mais plutôt comme un compromis entre les deux tendances contradictoires. Mais ce qui devait porter un grand coup à l'article 16, c'est que jamais les amendements ne furent ratifiés. On avait donc, par un vote unanime, diminué le prestige des stipulations anciennes, sans rien apporter à la place. Mais ici, ce fait se révèle encore plus grave que d'habitude. On avait, nous venons de le voir, édicté des mesures provisoires en attendant la ratification des amendements, pour une période qu'on croyait devoir être courte. La situation s'est prolongée « bien au delà de ce qu'avait envisagé l'Assemblée de 1921 » (6). Ces directives sont sur plusieurs points en désaccord avec le texte initial, seul authentique. Comme le remarquait M. Rutgers : « Ni les amendements qui ne sont pas entrés en vigueur, ni les résolutions ne sauraient imposer à un Membre des obligations nouvelles, ni le dégager des obligations qu'il a contractées » (7). On voit le degré de complication auquel on a atteint. « Dans la mesure où ces amendements et ces règles se trouvent en contradiction avec le texte de l'article 16 demeuré en vigueur, écrit M. Jean Ray, nous ne comprenons pas comment ils pourraient servir de directives en vue de son application. Et par exemple, si fondée en raison que puisse être la résolution 13, elle demeure nécessairement sans force tant que, dans l'article 16, l'idée de « résidence » n'a pas été substituée à

(6) *J. O.*, 1928, p. 679.

(7) *Ibid.*

l'idée de « nationalité ». Ce n'est que par inadvertance ou par faiblesse qu'on a pu croire le contraire. Le résultat qu'on risque d'avoir obtenu, c'est d'avoir miné la force de l'ancien article 16 sans avoir rien mis à sa place : les amendements qui ne sont pas en vigueur, les résolutions en contradiction avec l'ancien texte n'ont aucune force liante ; les anciens textes gardent en principe leur force juridique, mais quelle autorité morale et pratique conservent-ils après avoir été publiquement désavoués ? » (8).

En fait, l'article 16 sortit donc diminué de la tentative de 1921. Mais, par la suite, l'opposition entre les tendances favorables ou hostiles à la sécurité collective et aux sanctions devait encore se manifester. Les tendances hostiles devaient réussir peu à peu à ruiner l'idée de sanction par une opposition victorieuse aux grands traités visant à renforcer par des dispositions de caractère universel ou continental l'article 16 du Pacte, que ce soit le traité d'Assistance Mutuelle de 1923, le Protocole de Genève de 1924, ou encore les projets de pactes de sécurité présentés par la France à la Conférence du Désarmement. C'est de peur de généraliser et d'augmenter les sanctions qu'on fit échouer la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris.

Nous trouvons en premier lieu le projet de Pacte d'Assistance Mutuelle de 1923. Ce projet, outre qu'il tentait de définir quelques-uns des éléments de la notion d'agression, complétant ainsi les conditions d'application de l'article 16, confiait au Conseil la détermination de l'agresseur. En outre, le Conseil pouvait (pour en reprendre les termes) :

1° Décider d'appliquer immédiatement à l'Etat agresseur des sanctions économiques prévues par l'Article 16 du Pacte : — la décision appartient ici encore au Conseil.

2° Désigner les parties contractantes dont il requiert l'assistance. La participation des opérations militaires, navales ou aériennes ne sera pas, en principe, demandée aux parties contractantes situées dans un continent autre que celui dans lequel les opérations doivent avoir lieu.

3° Déterminer les forces que chaque Etat devra mettre à sa disposition.

(8) *Commentaire*, p. 519.

4° Prescrire toutes mesures pour assurer la priorité de communications et transports relatifs aux opérations.

5° Préparer un plan de coopération permanent entre les parties contractantes, en vue de fournir à l'Etat attaqué et aux Etats assistants les fonds nécessaires aux opérations.

6° Désigner le Commandant en chef et lui fixer le but de sa mission.

L'adoption d'un tel traité eût certes été un triomphe pour les partisans de l'action collective et un fort renforcement de l'article 16. Ce renforcement, ils ne devaient point le connaître. Le traité fut envoyé aux Gouvernements avec prière de fournir leur avis le plus tôt possible, afin que l'Assemblée suivante fût en mesure de considérer à nouveau le dit projet à la lumière de ces avis. Dix-huit Gouvernements donnèrent une adhésion au principe, tout en suggérant des modifications ou des améliorations de détail, mais, dans l'ensemble, le projet se heurta à des résistances telles qu'il apparut rapidement qu'il ne pourrait être mis en vigueur et devrait être radicalement transformé. L'opposition la plus nette vint, comme il fallait s'y attendre, de la Grande-Bretagne qui reprocha en particulier au projet de traité de comporter « une extension peu désirable des attributions du Conseil de la Société des Nations » (9) et aussi de ne pas prévoir « un développement suffisant des éléments juridiques et moraux du Pacte » et de donner par contre « à la force et à l'assistance militaire une place prépondérante » (10).

Le Traité d'Assistance Mutuelle ayant échoué, les grands problèmes de la Sécurité et du Désarmement se posaient à nouveau. On allait tâcher de les résoudre l'année suivante par le Protocole de Genève, un des plus fameux efforts tentés pour mettre en œuvre et compléter le Pacte. Nous ne nous étendrons pas pour l'instant sur l'économie du Protocole. Nous avons déjà vu les solutions qu'il apportait au problème des procédures pacifiques. Pour l'article 16, il le précisait de deux façons : en premier lieu en définissant l'agression, ensuite en prescrivant des sanctions. C'est sur deux points que, de ce dernier chef, il accentuait le Pacte : d'après le Pacte, chaque Membre est juge de savoir s'il y a lieu aux sanctions. Dans le système du Proto-

(9) M. Waheed Raafat : *Le Problème de la Sécurité Internationale*. Paris, Pedone, 1930, p. 358.

(10) *Id. Ibid.*

cole, au contraire, la détermination de l'agresseur étant aussi automatique que possible, le Conseil enjoint aussitôt aux Etats d'appliquer les sanctions et celles-ci doivent se déclencher immédiatement. Second point : d'après le Pacte, seule l'application des sanctions économiques est considérée comme obligatoire. Le Protocole, au contraire, oblige les signataires à appliquer les sanctions de toute nature : militaires, navales et aériennes, aussi bien qu'économiques et financières.

Le Protocole est l'apogée de la Sécurité Collective : zénith qui touche au déclin. Une fois de plus, on allait avoir soulevé de grands enthousiasmes, pour n'aboutir à rien, manifestant encore plus clairement que certaines Nations étaient absolument décidées à ne pas admettre le principe des sanctions. L'opinion anglaise accueillit fort mal le Protocole. Un changement de Gouvernement intervint, à la session du Conseil de 1925 la Grande-Bretagne rejeta catégoriquement le Protocole (11). Un des considérants dont M. Chamberlain accompagna son refus porte que le renforcement du règlement pacifique des différends internationaux devant multiplier les occasions de recours aux sanctions, le Gouvernement Britannique ne saurait y adhérer. Un cinquième considérant ajoutait qu'on avait modifié l'équilibre du Pacte, en insistant sur l'idée de sanctions internationales.

On voit d'année en année se faire plus nette l'opposition de l'Angleterre à l'article 16. Dès cette époque ses dirigeants ne se cachent plus d'affirmer que mettre en œuvre les sanctions c'est tourner la Société des Nations vers la guerre, s'attirant cette verte réponse de Briand : « Je ne crois pas que de placer des paratonnerres sur un édifice ait pour effet de créer la foudre, mais j'ai toujours considéré que c'était une grande précaution ».

Quoi qu'il en soit, désormais on savait que l'Angleterre se refuserait à mettre en œuvre les sanctions. L'article 16 sortait ruiné de ces expériences. Rien d'étonnant à ce qu'on ne le fasse jamais jouer : ce serait simplement en attester la vétusté.



Les garanties du Protocole furent en général reprises sur le plan régional par les Actes de Locarno. En est-il ainsi pour

(11) *J. O.*, 1925, p. 446 sqq.

les sanctions ? Sans doute le Pacte Rhénan prévoit-il l'intervention des Etats garants, mais l'annexe F, énonçant l'interprétation que les signataires donnent à l'article 16, est assez restrictive : « les obligations résultant du dit article pour les Membres de la Société doivent être entendues en ce sens que chacun des Etats membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne compte de sa situation géographique. »

Deux documents relatifs à la préparation de la Conférence du Désarmement montrent aussi une tendance à mettre l'article 16 un peu dans l'ombre en en retardant l'application : je veux parler des Mémoires de M. de Brouckère (12) et de M. Rutgers (13). Tous deux ont une tendance à faire de l'article 16 l'ultima ratio du Pacte. Il ne doit intervenir qu'après toutes les autres procédures, en dernière échéance. Nous reviendrons sur cette question. Notons que cette manière d'affaiblir l'article 16 s'oppose expressément à celle employée par la C.I.B. et les résolutions interprétatives de 1921. Ici on diminuait les obligations assumées, dans les nouveaux rapports, ce sont au contraire les cas d'application qu'on cherche à raréfier (14).

Les efforts pour mettre en harmonie le Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris devaient faire parler à nouveau de l'article 16, mais pour révéler une fois de plus l'opposition de certains pays.

La Sous-Commission de la première Commission proposa une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 16 qui désormais se serait lu comme suit : « *Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris à l'article 12, il est ipso facto considéré comme ayant commis*

(12) C.P.D. 1 (b), p. 93 sqq.

(13) C.P.D. 1 (e), p. 158 sqq.

(14) Rapport de Brouckère : « L'article 16 traite d'une éventualité redoutable. Il prescrit des mesures terribles pour le cas extrême où tous les efforts pacifiques de la Société auraient définitivement échoué devant la volonté criminelle d'un Etat résolu à la guerre. Y recourir sans nécessité absolue serait aggraver les conflits au lieu de les apaiser. Il serait d'autre part extrêmement fâcheux de l'invoquer en vain, quand on est décidé à ne pas l'appliquer ou à n'en faire qu'une application illusoire. Dire qu'on rappellera le seul Ambassadeur en application d'un article qui prescrit formellement la rupture de toutes relations personnelles, dire qu'on supprimera progressivement certaines relations commerciales, alors que ce texte impose qu'on les coupe immédiatement, c'est faire un usage presque dérisoire d'une disposition où les peuples les plus exposés trouvent leur suprême sauvegarde ».

un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société ». Cette rédaction ne demande pas de commentaire. Aussi n'est-ce point sur elle que se concentre le débat, mais sur le fait que l'article 12 portant désormais une interdiction générale de se livrer à la guerre, l'article 16 qui s'y rapporte allait étendre énormément son champ d'application (15).

La mise en harmonie n'impliquait-elle pas plutôt la suppression de l'article 16 et des sanctions ? C'est ce que ne dit pas M. Unden, mais il le laisse entendre en rappelant que telle avait été l'opinion en Amérique. MM. Ito (Japon) et Te Water (Union Sud-Africaine) devaient reprendre cette opinion et la formuler plus nettement, affirmant que cette suppression serait logique (16).

Pourtant dans l'ensemble, c'est plutôt une extension des sanctions qu'on crut devoir considérer comme un corollaire de la mise en harmonie. Les pays scandinaves (17) se fussent volontiers rangés vers un système moyen qui eut consisté à maintenir les sanctions pour les anciens cas de guerre illicites, tels que les exprimaient les articles 12, 13 et 15 primitifs, tandis que les nouvelles obligations de ne pas recourir à la guerre, résultant de la mise en harmonie ne seraient pas sanctionnées. Pour M. Baker (18) (Empire Britannique), une telle distinction ne ferait qu'engendrer le chaos et la confusion. Avait-il raison ? Il est curieux de remarquer que, dans ce débat, c'est le délégué de l'Empire Britannique qui s'attache à la défense du principe des sanctions. Faut-il voir là une amorce du revirement, lors de l'affaire Italo-Ethiopienne, qui en France nous parut si brusque ? (18).

(15) « Selon les propositions du Comité, dit M. Unden (Suède) à l'Assemblée de 1930, le domaine d'application des sanctions se trouverait plus étendu qu'il ne l'est maintenant. Cette extension ne résulte pas d'un amendement à l'article 16. Elle résulte de l'inscription de la prohibition de la guerre dans l'article 12 auquel l'article 16 se réfère. L'extension des sanctions consiste surtout en ce que les sanctions deviennent obligatoires également dans le cas où le Conseil n'est pas parvenu à se mettre d'accord sur une solution du différend et où une des parties recourt à la guerre après la fin du moratoire de trois mois dans le Pacte actuellement en vigueur ». A. 1930, C. I, p. 48.

(16) A. 1930, C. I, p. 55 et *Ibid.*, p. 58.

(17) A. 1930, C. I, p. 41.

(18) A. 1930, C. I, p. 45.

(19) M. Baker fit appel à deux arguments d'inégale valeur : le premier c'est que « la Société des Nations n'aura à s'occuper que d'une seule guerre (A. 1930, C. I, p. 46). Ou bien son mécanisme sera très fort et alors elle triomphera, ou bien il ne le sera pas et alors c'est elle qui sera balayée. Mais s'imaginer qu'on aura à mettre en œuvre plusieurs fois les sanctions est une erreur. Une seule chose importe donc : douer la Société de la plus grande force d'intimi-

Quoi qu'il en soit de cette discussion, la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris aboutit à un échec et l'article 16 demeura inchangé, aussi bien dans ses stipulations que dans ses cas d'application.

*
**

La Conférence du Désarmement, si fertile en espoirs et en déconvenues, put parfois faire croire à la mise en œuvre et au complément de l'article 16. Vains espoirs ! On sait comment devait finir cette malheureuse Conférence... Mais les deux plans français : le plan Tardieu et le plan du 14 Novembre 1932 avaient proposé, selon une vieille tradition, le renforcement de l'article 16. En premier lieu, le plan Tardieu proposait de mettre à la disposition de la Société des matériels et effectifs, en vue de l'application des sanctions internationales. C'est la vieille utopie de Léon Bourgeois ressuscitée une fois de plus, mais dans un contexte qui n'alla pas sans donner une certaine impression de surenchère démagogique. En même temps ce projet français demandait : « l'obligation de l'arbitrage; la définition de l'agresseur; des garanties en ce qui concerne la déci-

dation ». On se demande jusqu'à quel point M. Baker n'avait point le don de prophétie ! Son second argument nous semble d'une valeur moindre : « M. Unden paraît admettre que, parce que le Conseil est divisé sur le fond du différend, il sera également divisé sur la responsabilité de la guerre. Il suppose que les Membres du Conseil diront que, parce que les revendications d'une partie sont justifiées, elle a également eu raison de prendre les armes pour justifier son point de vue. C'est là, d'après nous, une erreur fondamentale qui touche à la racine même du Pacte de Paris. Le véritable sens de ce Pacte est de faire de la guerre un crime, quels que soient son but, l'objet du différend et les intérêts en jeu. Nous estimons que ce nouveau principe serait appliqué par le Conseil et que le Conseil ne ferait pas état du fond du différend et se bornerait à apprécier l'agression elle-même... Le Conseil ferait exactement ce qu'il fit dans le différend Gréco-Bulgare de 1925 : diviser le différend en deux compartiments étanches : la responsabilité du début des hostilités et le fond du différend qui avait donné naissance à ces hostilités ».

Cet argument ne nous paraît pas absolument décisif. Volontiers dirions-nous avec M. Rutgers (*La mise en Harmonie des Deux Pactes*. Recueil de La Haye, 1931, IV, p. 108) que si les idées de M. Baker valent juridiquement, psychologiquement, on peut y faire de graves objections. « Peut-on s'attendre, dit M. Rutgers, à ce qu'un Etat qui exécute ses obligations découlant de l'article 16, applique, avec l'énergie indispensable, les mesures économiques et militaires extrêmement graves prévues par cet article au profit d'un autre Etat, dont la conduite dans le différend a été extrêmement répréhensible, et contre un Etat qui, au fond, est entièrement dans son droit ? Peut-on concevoir que toutes les sympathies d'une nation aillent à l'Etat A, victime d'injustices criantes, contre lesquelles il finit, faute d'autre remède, par avoir recours aux armes, et qu'en même temps cette nation épuise toutes ses ressources pour rendre efficace l'assistance qu'elle doit prêter à l'Etat B, auteur de ces injustices ? »

sion rapide du pouvoir qui dispose de la force ; la conformité de l'action de ce pouvoir avec les règles d'une Loi internationale encore insuffisamment définie, mais dont les Traités et les Pactes expriment entre les peuples l'élément fixe et contractuel ; un contrôle international de la réglementation des armements ».

Le moins qu'on puisse dire, c'est que ce projet était « une vue brillante sur l'avenir, plutôt qu'un plan de travail » (20).

Son principal effet ne fut-il pas de donner l'impression que tout était utopie dans l'article 16 et la Sécurité Collective ? Le plan plus mesuré du 14 Novembre 1932 était sans doute mieux susceptible de rencontrer une adhésion. Or, en son chapitre III, ce mémorandum envisageait des dispositions politiques et militaires pour mettre en œuvre l'article 16. « Ces dispositions — pour reprendre les termes du plan français — consacreront le droit à l'assistance lorsqu'un territoire, relevant de l'une des Puissances signataires, sera attaqué par des forces étrangères ou envahi par elles. Le but de l'assistance — précisait-on plus loin — sera de faire cesser l'agression et de créer une situation de fait qui permette un juste règlement des conséquences de l'agression. L'octroi de l'assistance sera décidé par le Conseil de la Société des Nations sur la simple constatation du fait d'attaque ou d'invasion. Afin de faciliter les constatations éventuelles, il sera institué, dans chacun des Etats signataires, une Commission de constatation composée d'agents diplomatiques ou d'attachés militaires, navals ou aériens, accrédités auprès du Gouvernement de cet Etat ; les Membres en seront nommés par le Conseil de la Société des Nations. L'Etat qui se croirait menacé ou qui se prétendrait victime d'une agression pourra provoquer les constatations nécessaires. Les décisions du Conseil, dans les cas ci-dessus visés sont prises à la majorité ». A ces dispositions d'ordre politique, déjà très susceptibles de renforcer l'article 16 du Pacte, le Plan français ajoutait des dispositions d'ordre militaire et en particulier celle-ci : la spécialisation de « certains éléments, en vue des opérations de première urgence de *l'action commune* prévue au premier alinéa de l'article 8 et au deuxième alinéa de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations ».

Le sort du Plan français devait être le sort de la Confé-

(20) André Heilbronner : « La Conférence du Désarmement en 1932 ». *Revue des Sciences Politiques*, 1933, p. 70.

rence du Désarmement elle-même... tout fut balayé. Au surplus, la crise était déjà si forte, l'Europe si nerveuse, qu'il apparut comme une généreuse utopie. On n'eut plus dire que l'article 16 sortait affaibli de cette nouvelle tentative pour le renforcer... Il y avait trop longtemps que l'opinion s'en était désintéressé pour qu'on comptât encore sur lui.

Affaiblissement qu'attestent l'affaire du Chaco et l'affaire de Mandchourie. On se garde de faire des allusions à l'article 16. On ne fait même pas allusion à l'article 10 qui pourrait obliger à le mettre en œuvre (21). Tout se cantonne sur le terrain de l'article 11, dont on oublie volontiers qu'il peut mener à des sanctions.

Pourtant, tout ce qui touche à la sécurité collective devait connaître une heure d'espoir et de gloire : l'action collective pour permettre l'indépendance des votes lors du Plébiscite de la Sarre. Ce fut une des belles heures de la Société. On la crut restaurée.

Et c'est peu après que se situe la plus grave vicissitude de l'article 16 : l'Affaire Italo-Ethiopienne. Il ne nous appartient pas de revenir sur cette histoire un peu triste. Signalons-en simplement les aspects qui nous intéressent pour notre sujet : l'Italie fait la guerre à l'Empereur d'Ethiopie, contrairement au Pacte. Sous la pression de l'Angleterre, la Société des Nations décide d'entraver l'action de l'Italie par des sanctions. Sous la pression de l'Angleterre... il faut ici nous arrêter. Outre que la polémique a beaucoup défiguré le problème, il mérite notre attention par le revirement qu'il exprime dans l'attitude de la

(21) « Dans le conflit entre la Bolivie et le Paraguay, rapporte M. Jean Ray, l'article 16 a été mis de côté dans des circonstances particulièrement notables. Alors que les hostilités se poursuivaient depuis longtemps, l'un des Gouvernements intéressés, le Gouvernement du Paraguay, adressa à son adversaire une déclaration formelle de guerre, le 10 mai 1933 : Par avance, M. Caballero de Bedoya avait expliqué au Conseil que, si son Gouvernement avait demandé au Parlement l'autorisation de déclarer la guerre, c'était en vue d'obtenir, par la déclaration de neutralité des autres pays, la cessation du transit de matériel de guerre et d'assurer par là le respect du Pacte de Paris et du Pacte de la Société des Nations. Selon le Paraguay, la déclaration de « l'Etat de Guerre » ne faisait que constater et dénommer une situation existante. Il n'en est pas moins vrai que cet acte hardi mettait la Société dans la nécessité d'avouer que le Pacte avait été violé, d'une manière ou d'une autre, — ce qui, normalement, aurait dû conduire à une certaine application de l'article 16. La Bolivie demanda l'application de cet article, mais le Conseil préféra poursuivre l'examen de l'affaire sur un autre terrain ; il s'efforça d'obtenir la cessation des hostilités en préparant la solution du différend ; il ne se prononça pas explicitement sur la déclaration de guerre ; son Comité se borna à suggérer le retrait de cette déclaration. Il y eut là à peine un incident de procédure ». (Jean Ray : *Suppl. III*, p. 72).

Grande-Bretagne. C'est elle qui maintenant prend l'initiative dans l'application des sanctions. On a donné de ce fait deux explications. La première défavorable à l'Angleterre : celle-ci serait ennemie de l'article 16 quand elle n'aurait pas d'intérêt direct à son application. Au contraire, quand la question l'intéresse, elle serait prête à mettre en œuvre tout le mécanisme de la sécurité collective. A l'opposé, on peut faire remarquer que l'Angleterre n'a jamais été partisane de l'application générale des sanctions, mais qu'au contraire, avec une certaine intermittence il est vrai, elle a généralement admis des cas précis d'application des sanctions (22), cas parmi lesquels se trouvait entrer l'affaire Italo-Ethiopienne... Sir Samuel Hoare a défendu lui-même cette thèse devant les Communes, affirmant que l'article 16, qui vise un acte positif d'agression non provoquée, n'est pas applicable à ce qu'il appelle « l'acte négatif » consistant à ne pas exécuter les termes d'un traité... D'autre part, sir Samuel Hoare fit remarquer qu'il peut y avoir plusieurs degrés de culpabilité et d'agression et par conséquent, dans l'éventualité où l'article 16 du Pacte est applicable, la nature de l'action qu'il convient de décider peut varier suivant les circonstances de chaque cas particulier.

En tout cas, le revirement existe (23) et, selon le mot spirituel de Wladimir d'Ormesson, « l'Angleterre est devenue Lady Poincaré, tandis que la France devenait Lady John Simon » (24). A la vérité, je crois que les deux facteurs ont joué sur l'Angleterre : et une très sincère indignation du peuple anglais, et le sens aigu des intérêts de l'Empire. Et puis surtout il importe de ne pas s'étonner d'une contradiction dans la politique britannique. La contradiction et l'illogisme est sa devise, et ne vit-on pas un grand homme d'Etat Britannique donner comme testament politique une apologie de l'illogisme ? (25).

Goût de l'illogisme qui contraste avec notre abus de logique et notre juridisme. Pourtant l'illogisme a ses dangers et nous en avons vu la preuve. On a « saboté » l'article 16, puis on a

(22) Il ne faut pas oublier qu'il est arrivé à l'Angleterre de proposer parfois des sanctions, par exemple lors de l'avance serbe en Albanie (*J. O.*, 1921, p. 1.182).

(23) Sur ce revirement voir un intéressant article dans *Politique*, juin 1936. « La Réforme de la S.D.N. et l'étranglement de la paix ». Signé : L. M.

(24) Wladimir d'Ormesson : *A Franco-British Conference on Collective Security*. Bauffémont 27-31, septembre 1935, p. 12, Publ. International Student Service, Genève.

(25) Lord Baldwin.

prétendu s'en servir. Le résultat fut un échec piteux. La vérité c'est que la victoire est toujours à la logique, mais les Anglais ne comprennent pas que, dans leur politique intérieure, leur illogisme prétendu n'est que l'obéissance à une logique supérieure : la Tradition britannique. Certes, ils rejettent une logique mécanique et abstraite, mais c'est pour adopter en réalité une logique concrète, organique. Dans le domaine de la politique extérieure, si leur illogisme présente déjà plus de danger, il trouve quand même une Tradition qui le guide et l'Angleterre demeure ferme. Mais avec la Société des Nations, nous nous trouvons dans un domaine nouveau, en présence d'un droit neuf, de circonstances originales, de politiques jamais vues. Aucune Tradition ne s'est encore formée et si on refuse de suivre ce qui n'est peut-être qu'une dialectique, on risque de sombrer dans l'incohérence.

*
**

De la malencontreuse tentative de 1935-36, l'article 16 est sorti ruiné. On ne sait plus trop qu'en penser et ses ennemis triomphent. Au reste, c'est la confusion et on voit tout de suite se former deux camps, plus précisément autour de l'Article 16. On projette de réformer le Pacte de la Société, mais c'est le problème des sanctions qu'en réalité tous ont en vue, commettant sans doute ainsi une grave erreur de perspective (26). « Ne nous méprenons pas, écrit M. Osusky, ce n'est pas avec les gendarmes qu'on maintient l'ordre dans la cité. Fragile barrière que celle des gendarmes, quand, dans l'esprit des citoyens, le rempart du sens juridique, de la loi, de l'ordre, de la solidarité et des responsabilités est en ruine. Le fondement d'une institution est dans les esprits, non dans la force qui la protège » (27).

Confusion, disions-nous. Confusion des petits Etats qui se sentent comme leurrés, qui n'ont pas eu l'impression que les

(26) « The discussion centres upon article 16 of the Covenant. Does not this show a lack of proportion ? Certainly it is important to see that a military invasion is brought to a halt as swiftly as can be. But there is nothing to prevent this in the article as it now stands... No what is wanted is not a change in article 16 : it is the will to work it » (John Eppstein : « Towards a better League ». *Headway*. June 1936, p. 112).

(27) St. Osusky : « La Réforme de la S.D.N. ». *Esprit International*, 1936, p. 326.

grandes puissances avaient sincèrement mis en œuvre les sanctions. La presse internationale à cette époque est très intéressante à consulter, tant cet état d'esprit s'y manifeste avec acuité. Je crois que ce ne fut pour personne une surprise quand les Membres du Groupe dit des « Neutres » firent savoir à Genève qu'ils se sentaient en fait déliés des obligations de l'article 16 (28). Confusion des deux tendances qui de nouveau se réaffronteront. Et immédiatement tous les projets s'entrecroisent pour réformer le système des sanctions. Les plus modérés désirent qu'on parte de l'expérience des sanctions pour tâcher d'en améliorer le système. C'est l'objet d'une proposition française, favorablement accueillie, au lendemain même de leur échec (29). Quelques esprits sérieux dans la presse avaient ici précédé le Gouvernement français (30).

§ 2. — Arguments invoqués

pour ou contre le maintien des sanctions

Qu'allait-on faire de l'article 16. Cette préoccupation domine l'Assemblée de Juin-Juillet 1936. Elle a pour objet de liquider la guerre Italo-Ethiopienne, mais on sent qu'il faut aller plus loin et que la crise a atteint, en son cœur même, l'organisme de Genève (31). Une première proposition de réforme du Pacte émane, au Conseil, du représentant du Chili. On savait, par un mémorandum adressé antérieurement aux nations américaines, ce que cette puissance pensait de la Société et des sanctions. Etant donné le promoteur de la réforme, on pourrait s'inquiéter sur son objet. Très vite donc, et dès cette Assemblée, on voit l'opinion se diviser en deux camps. Division que l'on retrouve dans les discours aux Assemblées de Juillet et de Septembre 1936, aussi bien que dans les réponses à la consul-

(28) *Le Temps*, 2 juillet 1936.

(29) Proposition faite par M. de la Baume le 5 juillet 1936 à la III^e Session du Comité de Coordination : C. L. 127, 1936. Annexe ; M. M. Stevenson (Empire Britannique) intervint dans le même sens.

(30) En particulier les Pays-Bas : cf. *Nieuw Rotterdamsche Courant*, 4 mai 1936. Voir aussi en Belgique : *Libre Belgique* du 22 mai 1936, article de Paul Struye.

(31) Et qu'en tous les cas le principe même des sanctions demande un nouvel examen.

tation du Secrétaire Général sur la mise en œuvre des principes du Pacte.

Voyons d'abord le camp des adversaires des sanctions : ils ont la partie belle. Les circonstances leur donnent deux admirables arguments de fait. D'abord l'échec des sanctions dans l'Affaire Italo-Ethiopienne. Ils en déduisent que jamais les sanctions ne donneront d'heureux résultats. C'est une opinion assez courante dans les pays à tendance fasciste et en Amérique latine (32); on la trouve aussi exprimée parfois en Angleterre (33). Ce fut le point de vue exprimé par lord Peel à la Maison des Lords, lorsqu'il déclara que le scandale avait été tel que désormais l'article 16 ne pourrait plus servir (34).

Le second argument de fait est l'absence des Etats-Unis, de l'Allemagne et du Japon, l'abstention de l'Italie, qui risquent d'enlever beaucoup de leur portée aux sanctions. Les sanctions doivent être universelles ou ne pas être, disent ceux qui mettent en avant cet argument (36). Ils vont même plus loin et prétendent que les sanctions empêcheront la Société de jamais redevenir universelle et que, par conséquent, il faut les supprimer.

(32) La délégation du Panama dit : « Le seul cas où la Société des Nations ait décidé d'appliquer l'article 16 et où elle ait pris des mesures de nature à donner à cette application un caractère pratique a été celui du conflit Italo-Ethiopien. Ces mesures s'étant révélées tout à fait inefficaces, la Société elle-même s'est vue dans la nécessité de reconnaître expressément et ouvertement que la disposition en question du Pacte avait été entièrement inopérante pour les fins que l'on poursuivait lorsqu'on en avait décidé l'application concrète (J. O. 154, p. 34). Dans l'opinion signalons un article caractéristique de la *Nacion* de Buenos-Aires, le 15 avril 1936.

(33) Séance du 14 mai 1936.

(34) Dans son discours du 2 juillet 1936, M. Munch (Danemark) porte un jugement approchant (A. 1936, XVI, P., p. 41) ; De même M. Mackensie King (Canada), au mois de septembre (A. 1936, P., 29 sept. 1936).

(35) M. Mackensie King (Canada) rappelant une déclaration du Gouvernement Canadien en 1928 : « Il est évident que l'idéal d'une pression commune économique ou militaire à l'égard de tout violateur, à laquelle quelques-uns des fondateurs de la Société des Nations avaient attaché une grande importance, ne pourra être réalisé complètement que si l'on se rapproche de l'universalité de la Société des Nations qu'avaient envisagée les rédacteurs du Pacte ou si l'on adapte les anciennes règles de la Neutralité, de façon qu'elles répondent aux nouvelles conditions de la défense collective ». A. 1936 (XVI), P., p.

De même la délégation de Panama : « L'article 16 s'est révélé tout à fait inefficace parce que les sanctions qu'il prévoit ne peuvent agir de façon effective sur « l'agresseur » si elle ne sont pas universellement appliquées, et que cette universalité dans l'application ne pourra être réalisée tant qu'il y aura des nations en dehors de la Société ». (A. 31, 1936, VII, p. 34).

Dans le même sens, M. Bruce (Australie) : « Tant que la Société des Nations n'est pas universelle, l'application à la lettre du Pacte serait une menace pour la Société des Nations qui risquerait d'en faire sortir certains membres et d'empêcher certains autres, qui n'en font pas encore partie, d'y entrer » (A. 1936, XVII, P., 29 sept. 1936).

A les en croire, on serait enfermé dans ce cercle vicieux : les sanctions exigent une Société universelle pour être efficace, mais empêchent celle-ci de se réaliser. L'important ne serait-il pas, avant tout, de réaliser l'universalité ? Je crois que l'affirmation la plus frappante de cette idée revient à M. de Graeff (Pays-Bas), d'autant plus frappante qu'il appartient à un pays très attaché à la Société : « De prime abord, dit-il, ce pas en arrière (renoncer aux sanctions) peut sembler révoltant. Il faut néanmoins se demander s'il ne serait pas justifié au cas où l'on pourrait assurer à la Société des Nations le caractère d'universalité qui lui manque à l'heure actuelle et qui forme un élément essentiel de son existence » (36). Les Etats totalitaires : Italie et Allemagne, ne perdent jamais une occasion de jouer de cet argument, jusqu'au chantage il faut bien le dire. Mais ils ne sont pas les seuls et le Gouvernement Helvétique, lui aussi préconise l'effacement de l'article 16 pour permettre l'universalité (37).

Les adversaires des sanctions invoquent un troisième argument de fait, qui nous semble beaucoup plus impressionnant que les précédents. Selon eux, les sanctions seraient dangereuses pour les petits Etats, elles risquent de les brouiller avec de puis-

(36) A. 1936, XVI, P., p. 45.

(37) J. O. 154, p. 28.

Cette opinion est celle de M. de Madariaga ; cf. Michel Pobers : « Le Projet de M. de Madariaga ». *Tribune des Nations*, 18 juin 1936 ; cf. aussi *Times* du 20 mai 1936 ; lettre de Sir John Mariott. Cet argument est mis aussi en valeur par l'opinion publique dans différents pays. Aux Pays-Bas, on commente favorablement la déclaration du Junker de Graeff (cf. en particulier dans l'*Algemeen Handelsblad* du 3 juillet 1936, un commentaire très intéressant et détaillé des propos de M. de Graeff). Les presses allemandes et italiennes insistent (nous citons, à titre d'exemples, l'article de la *Germania* en date du 16 mai 1936, et celui de la *Deutsche Allgemeine Zeitung*, n° 226.227, signé : Sikex. Cf. aussi *Frankfurter Zeitung*, article de Rudolf Kircher. Cette opinion a trouvé un écho en Autriche ; cf. La *Reichpost* du 23 avril 1936). Il est à remarquer que plusieurs associations pour la Société des Nations insistent dans ce sens (dans les observations présentées par l'Association néerlandaise pour la S.D.N. et la Paix. La Haye, 9 mai 1934. Signée Rutgers et Van der Neulen, on parle du danger qu'il y aurait, en donnant bon de pouvoir impératif à la S.D.N. de faire partir beaucoup d'Etats. De même les observations de la Ligue Autrichienne pour la S.D.N. sur les propositions de la Fédération française (avril 1934). Aux Etats-Unis, les partisans de l'entrée dans la S.D.N. réclament eux aussi l'abolition des sanctions comme une condition de l'adhésion de leur pays au Pacte de la Société (citons dans *Foreign Affairs* d'octobre 1936 (vol. 15, n° 1) un article de M. Lawrence Lowell : « Alternatives before the League », favorable à l'entrée des Etats-Unis dans la S.D.N. si on supprime complètement les clauses coercitives du Pacte. De même un plan américain pour changer le Pacte et permettre aux U.S.A. d'y rentrer, publié par le *Headway* du février 1934, p. 29 : « Changing the Covenant ». Citons enfin l'opinion de M. Quincey Wrigth, telle que nous la rapporte le *Bulletin*, n° 5, oct.-déc. 1936, de l'Union Internationale des Associations pour la S.D.N.).

sants voisins, et ceci pour le bénéfice de pays qui, le jour venu, ne prendront peut-être aucun souci de leurs revendications à eux. On voit ici une nouvelle expression de la déception et de la méfiance des petits pays après quinze ans de Société des Nations et les dénis de justice dont nous avons eu l'occasion de parler. « Les sanctions ne sont pas essentielles pour les petits Etats, a-t-on pu lire dans *le Temps*, parce que la conséquence des sanctions peut être la guerre et la demande de sanctions est plus ou moins une illusion tant que les grandes puissances pourront s'armer de telle manière qu'elle ne peuvent pas être sévèrement affectées par les sanctions » (38). Le Gouvernement helvétique se fait l'écho de cette opinion : « Les sanctions instituées par l'article 16 ont suscité dans maints pays les opinions les plus fondées. Elles ont été appliquées dans certains cas : elles n'ont pas été appliquées dans d'autres, et il y a des cas évidents où elles ne pourraient jamais être appliquées. Elles créent aussi des inégalités trop accusées. Si les obligations assumées de part et d'autre sont théoriquement les mêmes, leurs effets sont très différents, selon qu'il s'agit d'une grande puissance ou d'un Etat à ressources plus limitées. L'idée s'impose, nous semble-t-il, d'établir un plus juste équilibre entre les risques des uns et des autres. Pour un petit pays, l'application de l'article 16 peut être une question de vie ou de mort. Un nouvel aménagement de cet article devrait donc être envisagé » (39). Il n'est, dès lors, pas très étonnant de voir le groupe des « Neutres » tout entier se détacher de l'idée de sanctions (40).

Nouvelle affirmation hostile à l'article 16 : en le maintenant ou ne le renforçant, on ne ferait que s'exposer à de nouvelles violations. On en viendrait ainsi peu à peu à discréditer le Pacte. Deux Gouvernements se sont fait les porte-parole de cette objection : le Gouvernement Irlandais : « Si l'on veut rendre la confiance aux masses, il faut strictement restreindre les engagements à ceux qu'on est sûr de pouvoir tenir loyalement et aux obligations à l'exécution desquelles l'homme moyen peut croire » (41). Dans le même ordre d'idées, le Gouvernement Colombien affirme : « Il vaudrait mieux réduire l'action de la Société à ce qu'elle est capable de faire, que de la laisser sur-

(38) *Le Temps*, 29 mai 1936.

(39) *J. O.* 154, p. 28.

(40) Cf. *Le Temps*, 2 juillet 1936.

(41) M. de Valéra ; A. XVI 1936, P., p. 48.

vivre avec une juridiction illimitée qui, lorsqu'elle ne s'exerce pas efficacement, est le commencement de l'approbation des faits qui lui échappent » (42).

A côté de ces arguments de fait, nous en voyons avancer d'autres, et d'abord celui-ci, cher au pacifisme négatif des Anglo-saxons : « Il ne faut pas faire la guerre pour éviter la guerre ». Que de fois n'avons-nous pas entendu cette affirmation outre-Manche. Dernièrement, c'étaient Lord Mansfield et Lord Ponsomby. Lord Ponsomby ne déclara-t-il pas à la Maison des Lords : « I hope that, sitting round the Table, the Government will decide that article 16 must be cut out of the League » et il affirmait lui aussi : « il ne faut pas faire la guerre pour le Pacte » (43). Lord Mansfield déposa en juillet 1936 une motion déclarant que « le Covenant, tel qu'il existe actuellement, est une provocation à la guerre plutôt qu'une garantie de paix » (44). Affirmation surprenante mais qui trouve toujours du crédit dans les consciences Anglo-saxonnes.

Le dernier argument contre les sanctions, c'est la sacrosainte souveraineté de l'Etat. Les sanctions font de Genève un Super-Etat. Curieux argument, mais qui porte dans certains pays, et la presse italienne et allemande n'a pas fait faute d'employer ce vocable. Sans doute y a-t-il là un problème, et les Etats qui ont adhéré au Covenant dans leur pleine souveraineté, ont-ils consenti, par cet acte, certaines limitations de celle-ci. Mais au reste la souveraineté de l'Etat fut-elle jamais si absolue qu'on veut le dire ? On oublie que la vie de société, aussi bien la Société des Etats que les autres, est faite de perpétuels compromis et concessions et « repose sur l'acceptation au moins tacite d'un certain nombre de règles ». La vérité est que les sanctions ont bien montré que le Pacte était un traité d'une nature particulière — un traité-charte pourrait-on dire — ayant sur tout autre traité une indiscutable supériorité, qu'exprime l'article 20 (45). L'article 20 en effet interdit tous les traités contraires aux engagements du Pacte, y compris évidemment ceux de l'article 16 : ceci implique, par exemple, en cas de sanc-

(42) M. Turbay : A. XVI 1936, P., p. 27.

(43) *Times*, 8 mai 1936.

(44) *Le Temps*, 25 juillet 1936 ; dans le même sens, une déclaration de M. Landsbury, ancien leader travailliste à la Chambre des Communes ; Lord Lothian exprime la même idée dans une lettre au *Times* (5 mai 1936).

(45) Cf. H. Lauterpacht : « The Covenant and the « Higher Law ». *The British year book of International Law*, 1936, p. 54-66 ; dans le même sens, le Cours de M. Basdevant à la Faculté de Paris, 1933-34.

tions économiques, la caducité provisoire de toutes les Conventions commerciales. Il est donc vrai de dire que les sanctions soulignent le caractère spécial, éminent des engagements du Pacte, mais de là à dire qu'elles en font un Super-Etat, il y a une singulière marge. Quand on connaît la valeur des mots, on ne peut voir là qu'un argument de polémique.

A ces arguments que nous venons d'énumérer, les partisans des sanctions répondent.

On leur oppose l'échec des mesures coercitives dans l'affaire Italo-Ethiopienne, ils font valoir qu'il est impossible de tirer aucune conséquence de cet échec : tout d'abord, observe Jean Ray, dans l'affaire d'Ethiopie « l'accomplissement des engagements sociaux est apparu plus difficile en raison de l'inégalité manifeste de civilisation entre l'une des parties et la plupart des Membres de la Société » (46).

L'opinion générale est que les sanctions ont abouti à un échec, parce qu'on ne les a pas appliquées intégralement, mais qu'on a, au contraire, adopté un néfaste système de sanctions graduées. Celui-ci laisse au délinquant le loisir de s'adapter et de prendre ses précautions (47). Au dire de Le Fur, l'expérience est désastreuse, mais elle a quand même montré l'efficacité des mesures collectives de coercition au cas où elles seraient appliquées loyalement (48).

Pour ce qui est de l'argument contre les sanctions tiré de l'absence d'universalité de la S.D.N., leurs partisans le retournent. Pour eux, la seule voie pour une Société non universelle se trouve dans les sanctions militaires. C'est ce qu'a déclaré M. Monteiro (Portugal) à la Tribune de Genève : « On a vu clairement que la sécurité collective ne peut être sauvegardée que par des sanctions militaires » (49). M. Litvinov (U.R.S.S.) fut plus catégorique encore : « Nous n'avons que faire d'une Société des Nations qui, avec toute son universalité, assurerait la sécurité à l'agresseur, car, au lieu d'être un instrument de paix, elle deviendrait tout le contraire ». Pour M. Bruce (Australie) des sanctions pleines, appuyées militairement, seraient efficaces,

(46) Jean Ray : « L'éventuelle Réforme de la Société des Nations ». R.D.T. L.C., 1936, p. 238.

(47) Cf. en particulier Jean Ray : « L'éventuelle Réforme de la Société des Nations ». R.D.I.L.C., 1936, p. 242-243.

(48) Louis Le Fur : « L'avenir de la Société des Nations ». *Europe Centrale*, 6 juin 1936, p. 364 ; dans le même sens : intéressant article de la *Het Volk* (Pays-Bas), 26 mai 1936.

(49) A. XVI 1936, P., p. 54.

même si la Société n'a pas un caractère d'universalité, mais pour cela il faut que les nations soient convaincues de la valeur du système (50).

Quand on parle des dangers que les sanctions présentent pour l'universalité de la Société des Nations, on songe immédiatement à la si désirable entrée des Etats-Unis. A-t-on raison ? Les partisans de l'article 16 auraient deux réponses à leur disposition : tout d'abord il n'est pas sûr que l'abolition des clauses coercitives du Pacte amènent l'entrée des Etats-Unis, tant est fort dans ce pays le préjugé sentimental contre la Société. Ensuite, ils pourraient objecter que, parmi les Yankees favorables aux institutions genevoises, il en est qui les désirent pourvues de moyens de sanctions. Il est remarquable de voir que, dans plusieurs journaux américains on a reproché aux projets de Réforme de la Société, de trop amoindrir ces clauses du Pacte (51).

Les partisans des sanctions se dressent aussi contre le spectre d'une Société des Nations purement diplomatique, si chère à leurs adversaires. Certains de leurs arguments sont assez impressionnants : c'est d'abord le danger d'un retour au système des Alliances (52) dont, à travers les communications gouvernementales parvenues à la Société pendant l'été et l'automne 1936, on sent la crainte chez plusieurs petites puissances. Crainte fondée, car en dehors de la sécurité collective, je ne vois guère que le système des alliances pour rassurer les peuples. Mais, hélas ! de ce système nous connaissons tout le danger. Une Société des Nations dénuée de la Possibilité de mesures coercitives, purement diplomatique, ou bien n'empêchera pas la formation de blocs antagonistes — et ce sera son échec — ou elle dégénérera, les principales puissances s'entendant, en un Directoire européen qui sans doute vaudrait mieux que notre anarchie, mais dont les petits Etats ont beaucoup à redouter. M. Osusky affirme d'ailleurs qu'une telle Société des Nations,

(50) Discours de M. Bruce (Australie) : A. XVI 1936, P., p. 40.

(51) C'est le cas du *Journal of Portland* (Oregon) ; du *Springfield* (Ohio) ; et du *Worcester Telegram* (Massachusetts) ; cités par Panungton Haile : *Chronicle of World Affairs*, New-York, 3 juillet 1936.

Rappelons qu'en 1924 un projet américain de Protocole prévoyait des sanctions économiques analogues à celles de l'article 16 : Cf. Jean Ray : *Commentaire*, p. 74.

(52) La presse chinoise a exprimé avec beaucoup d'insistance cette opinion : cf. *Min Koo Yeh Pao* (Canton), 8 mai 1936 ; et *To Kun Pao* (Tien Tsin), 21 juillet 1936.

limitée aux Pactes de Conciliation et à ses besognes administratives, ne serait pas viable, « car jamais un Etat ne consentira aux dépenses de la Société des Nations pour une conciliation qu'une Cour de cinq membres obtiendrait aussi bien » (53). Il semble difficile de se ranger à l'opinion de M. Osusky, car une Société des Nations, même réduite au rôle de simple lieu de rencontres internationales périodiques, épaulée par son admirable Secrétariat permanent, aurait encore une grande efficacité et une très grosse importance internationale. La vérité est qu'elle risquerait fort de ne pas assurer une paix efficace et en tout cas ne permettrait pas, si on devait s'y tenir définitivement, cette paix constructive qui seule compte. M. de Laveleye exprime avec vigueur ce que serait l'abolition des sanctions dans le cadre de la Société : « Supprimer l'article 16, écrit-il, c'est remplacer l'impuissance par la castration » (54). « Il n'y a pas de droit sans sanctions », affirme M. Le Fur (55), et il semble que ce soit aussi le point de vue de M. Mowatt (56).

Quant à l'argument qu'il ne faut pas faire la guerre pour le Pacte, qu'il ne faut pas faire la guerre pour abolir la guerre, il est très facile d'y répondre. M. Monteiro (Portugal) l'a fait à Genève : « J'ai souvent entendu dire que le Pacte était un instrument destiné à réaliser la paix à tout prix. Je me révolte contre cette interprétation qui ne traduit pas l'esprit de ce statut fondamental. Le Pacte a été établi pour garantir l'indépendance et l'intégrité territoriale des nations, même par voie de guerre. Il veut la paix, mais il ne serait pas au niveau de sa destinée humaine s'il ne prévoyait pas qu'il peut arriver un moment où la paix présente devrait être sacrifiée à la paix de toujours. Et il l'a prévu » (57). Lord Lytton, répondant à Lord Lothian et à Lord Ponsomby dans les colonnes du *Spectator*, a fait justice de leurs affirmations : « Dire que les sanctions amènent la guerre, n'est qu'une demi-vérité. C'est seulement le caractère incertain des sanctions qui amène la guerre » (58). Un journal

(53) Stéphane Osusky : « La Réforme de la S.D.N. ». *Esprit International*, 1936, p. 316-317.

(54) Dans la *Dernière Heure* (Belgique), 11 juil. 1936.

(55) Le Fur : « L'Avenir de la Société des Nations ». *Europe Centrale*, 6 juin 1936, p. 364.

(56) R. B. Mowatt : « The Reform of the League ». *Contemporary Review*, 1934, p. 549.

(57) M. Monteiro (Portugal) : A. XVI 1936, P., p. 54.

(58) Lord Lytton : « The Future of the League. Basic principles ». *The Spectator*, 1936, p. 923.

hollandais remarquait justement que si la Société n'est pas pourvue de moyens de sanctions toute révision des traités, tout effort vers un réajustement des situations internationales risque d'amener des guerres, — l'article 16 étant la garantie de l'autorité des organismes genevois (59).

Enfin, on répète fréquemment qu'il faut que les engagements soient limités pour qu'ils aient moins de chances d'être violés et qu'ainsi un Pacte sans mesures coercitives serait bien préférable à l'actuel. On se demande, — et on me pardonnera cette comparaison — si ce raisonnement ne ressemble pas à celui qui consisterait à proposer la polygamie comme remède à l'infidélité conjugale. M. Jacques Nantet y réplique : « il serait dangereux de trop souvent répéter ce lieu commun qui veut que les obligations internationales doivent être très modestes pour que le respect puisse en être assuré. On se fonde pour formuler cette affirmation sur la tendance naturelle des Etats à transgresser la loi internationale lorsque leurs intérêts immédiats se trouvent en contradiction avec elle. Nous ne songeons évidemment pas à contester la réalité de cette tendance dont les événements récents constituent sans doute une manifestation. Mais nous pensons précisément que cette attitude courante des Etats serait moins dangereuse si leurs obligations étaient plus strictes. Il ne faut tout de même pas oublier que lorsqu'un Etat se décide à violer la loi internationale, il ne le fait presque jamais sans essayer de démontrer en même temps à sa propre opinion, ainsi qu'à l'opinion mondiale, qu'il en respecte, sinon la lettre du moins l'esprit (60). Dans ces conditions la violation de la loi internationale ne peut pas présenter, dans la majorité des cas, un écart trop considérable par rapport à cette loi elle-même. Si par conséquent la loi était très rigoureuse, les violations qui ne manqueraient pas de se produire, seraient en quelque sorte à sa mesure et seraient dès lors moins graves pour la paix internationale que les violations d'une loi plus large et plus indulgente » (61).

(59) *Algemeen Handelsblad*, 18 mai 1936.

(60) *L'Italie et l'Allemagne ne s'en sont pas fait faute.*

(61) Jacques Nantet : *Les sanctions dans le Pacte de la Société des Nations*. Domat Montchrétien, 1936, p. 61.

Une assez curieuse polémique s'est engagée en Angleterre sur le problème des sanctions dans l'Empire Britannique. Lord Ponsonby ayant cité l'Empire comme exemple d'une Société Internationale dépourvue de sanctions, Lord Lytton lui fit remarquer au contraire qu'un des éléments de cohésion de cet Empire réside dans le fait que chacun des membres est sûr qu'au cas où il

Pour excellentes que soient toutes ces réponses, elles ne réussissent pas à nous convaincre absolument. On se trouve en effet devant un problème matériel que les raisonnements ne peuvent résoudre : le discrédit des sanctions. On voit que presque nulle part leur principe n'éveille rien chez les peuples. Qui désormais partirait en guerre sur une injonction de la Société, s'il n'y a un intérêt direct ? Le fait est triste sans doute, mais il faut le constater, c'est la seule manière de ne pas commettre de nouvelles erreurs.

Dès lors faut-il abolir l'article 16 et toutes mesures coercitives dans le Pacte ? Non. On s'exposerait à un grave mal, en retranchant du Pacte ces stipulations. Certains ont dit qu'il n'y aurait là qu'un recul extérieur. Le recul serait au contraire très profond, et tel qu'on ne doit pas s'y résoudre. « C'est un système néfaste de vouloir adapter l'organisation du droit à tout recul dans son application. Le résultat serait alors un rétrécissement de la valeur du droit au lieu de l'accroissement envisagé » (62). Ne comptons point trop sur ces clauses coercitives, mais ne les supprimons pas, car on n'a pas le droit de renoncer à un idéal. Simplement adaptons-nous aux circonstances... Quand le bateau est dans la tempête, on met à la cape. Garder dans le Pacte des stipulations dont on sait qu'elles ne seront pas appliquées peut sembler au moins paradoxal. Il ne faut pas être si catégorique. Certaines applications techniques peuvent permettre de garder le principe et de s'adapter aux circonstances. Quand les temps seront meilleurs, on retrouvera l'article 16 prêt à fonctionner et, en attendant, on en aura tiré tout ce qu'il est possible d'en tirer dans notre Europe tumultueuse.

§ 3. — Moyens généraux d'adaptation des mesures coercitives

Pourtant il est certain qu'on doit renoncer pour longtemps à l'application universelle de l'article 16. Il faut s'adapter, di-

serait attaqué, immédiatement toute la collectivité se porterait à son secours (cf. Lord Lytton : « The Future of the League ». *Spectator*, 22 mai 1936). On peut remarquer, à l'appui de la thèse de Lord Lytton, qu'à la Conférence Impériale de Toronto, le délégué du Canada déclara que le système de la sécurité collective offre la meilleure garantie de durée pour le Commonwealth britannique (cité dans l'Editorial de *Headway*, février 1934, p. 24).

(62) *Nieuwe Rotterdamsche Courant* (Pays-Bas), 7 mai 1936.

sons-nous. Nous trouvons aujourd'hui deux courants pour cette adaptation, et une fois de plus différent les systèmes proposés par des Anglo-Saxons et ceux proposés par des Français, encore qu'ils ne soient pas absolument inconciliables. Le système anglo-saxon se trouve exposé dans le rapport de Lord Cranborne sur l'universalité de la Société des Nations (63).

La Société y perdrait une partie de son caractère coercitif sans doute. Citons tout au long le passage de ce rapport : « Une Société de caractère non coercitif se distingue d'une Société de caractère coercitif par l'idée que les circonstances susceptibles de donner lieu à une action internationale et la nature de l'action à entreprendre ne peuvent être déterminées à l'avance, et que chaque cas d'espèce doit être envisagé en lui-même. A mesure que chacune de ces situations se présente, les membres de la Société doivent se réunir et se consulter quant à la procédure à adopter, mais une action même coercitive ne se trouve pas nécessairement exclue. En conséquence, ce troisième type de Société, tout en n'obligeant pas effectivement ses membres à aller plus loin que des consultations, pourrait stipuler, dans certaines clauses, la latitude (mais non l'obligation) de recourir à la coercition dans certaines circonstances et pourrait prévoir un mécanisme réglementant l'emploi des moyens de coercition de la part de ceux des membres qui, dans un cas déterminé, décideraient d'y avoir recours. Les membres d'une Société de ce genre, tout en n'étant pas obligés d'utiliser la coercition (sauf peut-être si tous étaient d'accord à ce sujet, en dehors des parties en litige) obtiendraient le droit d'employer ces moyens de coercition entre eux-mêmes et d'autres membres, dans certaines circonstances déterminées. L'un des effets juridiques découlant de cette latitude serait le suivant : aucun membre qui aurait violé le Pacte ne pourrait, en droit, se plaindre de l'usage de la force qui serait fait contre lui par d'autres membres, ni exiger de ces membres l'observation des règles de neutralité dans le différend en cause. Dans une Société de ce genre, on pourrait aussi prévoir que chaque membre définirait pour lui-même, le cas échéant, les circonstances dans lesquelles il serait disposé à s'engager à prendre des mesures de coercition ».

On pourrait craindre d'amenuiser trop l'article 16 et de s'éloigner des principes du Pacte avec un pareil système. Pourtant la

dernière proposition semble heureuse et vient rejoindre en somme le système français des accords dits régionaux. Résumons le système français : engagements précis, obligation et non faculté comme le propose Lord Cranborne au début de son paragraphe, mais limités dans leurs cas d'application. Le chemin est déjà tracé. On trouve de nombreux cas d'engagements de ce genre. Nous aurons l'occasion d'y revenir à plusieurs reprises, car c'est une des plus importantes parmi les récentes propositions de réformes.

Voici donc le système continental. N'y a-t-il donc que ces deux issues. L'article 16 soulève des problèmes très complexes et seule une étude détaillée permettra de dénombrer toutes les voies où on peut s'engager. Les applications techniques, disions-nous, peuvent permettre de garder le principe et de s'adapter aux circonstances. C'est à leur étude que nous allons nous consacrer (64).

(64) Il est à remarquer qu'aujourd'hui, aussi bien dans la presse que dans les projets officiels, on demande que soient précisées les obligations et stipulations de l'article 16 ; cf. en particulier Editorial du *Manchester Guardian* du 7 septembre 1936, à propos de l'adresse de sir Thomas Holland à l'Institut d'Affaires Internationales ; cf. article de M. Paul Struye dans *La Libre Belgique* du 22 mai 1936 ; cf. Lord Lytton : « The Future of the League ». *The Spectator*, 1936, pp. 923-924. Ce désir de précision a été officiellement exprimé par la Suède (cf. *Le Temps*, 28 mai 1936) et par la Belgique : Memorandum du 10 novembre 1936. *J. O.* 154, p. 40. Ceci ajoute à l'intérêt de cette étude des applications techniques.

CHAPITRE II

LA CONSTATATION DE RUPTURE, LA DÉFINITION DE L'AGRESSION ET LA DÉTERMINATION DE L'AGRESSEUR

§ 1. — La définition de l'Agression

Plusieurs Gouvernements, dans les récents projets de réforme, ont en vue la définition de l'agresseur. En particulier le Gouvernement Chinois : « Lorsque la Société des Nations, ayant eu à connaître d'un conflit entre Etats, ne parvient pas à le régler par des mesures préventives et qu'une guerre ou une agression se produit, il lui incombe naturellement de passer aux mesures répressives, mais elle ne peut le faire sans avoir désigné auparavant celle des parties en conflit qui est l'agresseur. Comme la définition de l'agresseur ne se trouve pas dans le Pacte, cette désignation sera, dans chaque cas d'espèce, bien moins que facile. Il serait donc opportun, de l'avis du Gouvernement Chinois, que l'Assemblée comble cette lacune en adoptant, par la voie d'une résolution, une définition de l'agresseur, afin qu'en cas de crise, la Société des Nations soit en mesure de remplir plus rapidement sa mission, qui est de sauvegarder la paix des Nations » (1).

(1) Communication du 27 août 1936 : *P. O.* 154, p. 30.

Dans le même sens : le Gouvernement esthonien : « Il conviendrait... que la définition de l'agression et de l'agresseur fût l'objet d'une attention spéciale ; l'application plus générale de ces définitions pourrait être d'un appui considérable pour faciliter l'action collective de la Société des Nations ». *J. O.* 154, p. 14.

Le Gouvernement de l'Irak dit : « Le Gouvernement royal de l'Irak serait heureux de voir établir une définition, communément reconnue, des termes tels que : « agression » et « recours à la guerre ».

Le Gouvernement Letton : « Quant aux obligations de non-agression qui, outre le Pacte de la Société des Nations, ont aussi trouvé expression dans

Le Pacte ne comporte pas de définition de l'agression. Dès le début, certains esprits et certains Gouvernements voulurent remédier à ce qu'ils considéraient comme une lacune (2). En effet le Pacte interdit, dans une certaine mesure l'agression ; ne serait-il pas nécessaire de s'entendre sur ce qu'on entend par là ?

Dès le début, disions-nous, on voulut opérer cette réforme (3). Mais l'accord ne se fit jamais et on assiste, pendant seize ans, à la lutte entre les partisans des critères rigides de l'agression et les partisans des critères souples. Expliquons ce que signifient ces opinions opposées et résumons les principales étapes de cette lutte.

a) *La Méthode : les critères souples et les critères rigides*

Selon les partisans du système des critères souples, il est inutile, pour ne pas dire plus, de prétendre établir une définition de l'agression. Il suffit d'un organe international auquel incombera la mission de déterminer l'agresseur dans chaque cas d'espèce. Cet organe retiendra les faits qui lui sembleront concluants, sans se préoccuper d'une définition préétablie. On

beaucoup de traités bilatéraux et dans certains importants actes collectifs, on pourrait les développer et les préciser encore davantage.

En ce sens, une importance toute spéciale s'attache à la définition de l'agression et de l'agresseur, dont l'adoption faciliterait et justifierait l'action collective, aussi bien préventive que répressive de la Société des Nations ». (*J. O.* 154, p. 11).

Le Gouvernement de l'U.R.S.S. : « Je crois devoir ajouter que, d'après le Gouvernement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, la mise en œuvre des principes exposés ci-dessus, si ces derniers étaient complétés dans ce sens qu'aux fins de l'application de l'article 16 du Pacte sera reconnu comme ayant recouru à la guerre l'Etat qui aurait commis un des actes rentrant dans les catégories précisées dans le rapport sur la définition de l'agression, présenté le 24 mai 1933 par le Comité de Sécurité de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements ». (*J. O.* 154, p. 10).

(2) « L'erreur a été de ne pas avoir défini ce qui constitue l'agression. Cette absence rend inefficace toutes les condamnations de la guerre. C'est comme si un code pénal punissait le vol, tout en oubliant de dire ce qui constitue le vol » (Yepes et Pereira da Sylva : *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union Pan-Américaine*, vol. I, p. 239, Paris, 1934. « Le maintien de la Paix dépend sans doute pour une large part de la réalisation d'un accord international sur la conception qu'on doit se faire de l'agression ». (Jean Ray : *Commentaire*, p. 362).

(3) En particulier dans son rapport à la 1^{re} Assemblée, Lord Robert Cecil s'exprime ainsi : « En beaucoup de cas il sera douteux (il y aura doute) qu'un Etat ait recours à la guerre en violation du Pacte, parce qu'on n'a prévu aucun mécanisme destiné à établir clairement les faits à ce sujet ». A. 14 1927 V, p. 12.

devra prendre en considération l'ensemble des circonstances du conflit, et non pas tel ou tel fait considéré comme caractéristique de l'agression. Au contraire, pour les partisans du système rigide, une définition claire et précise de l'agression est nécessaire. Des critères précis doivent être déterminés d'avance, afin de guider obligatoirement l'organe international à qui incombera la tâche de la détermination du coupable.

On a déjà reconnu l'éternelle opposition des conceptions anglo-saxonnes et continentales (4) : conflit qui pèse lourdement sur le développement du Pacte. Voici les arguments pour et contre chacun des théories de l'agression : pour les avantages des critères souples, laissons la parole à sir Austein Chamberlain qui s'en fit le défenseur : « Si nous établissons, longtemps avant que ne se produisent des événements que nous ne pouvons prévoir, des définitions rigides, destinées à déterminer l'agresseur, sommes-nous tout à fait sûrs, qu'en instituant ainsi ces règles strictes pour des événements qui nous sont inconnus, nous ne découvrirons pas, lorsque l'événement se produira, qu'en raison d'une malencontreuse expression de notre définition, nous avons déclaré être l'agresseur la partie qui, à ce moment, au su de tout le monde, est la partie attaquée et non l'offenseur ?... J'espère qu'il ne sera pas très difficile pour la Société, à un moment donné, de déclarer quel est l'agresseur dans un conflit particulier et dans des circonstances particulières alors connues ; mais j'estime que, si nous instituons des critères qui, pour nous, ont un caractère obligatoire, nous découvrirons que l'agresseur se conformera soigneusement au critère particulier que nous aurons imposé et qu'il échappera à la responsabilité que devraient entraîner ses actes, justement en raison de la précision de notre définition. En conséquence, je demeure opposé à cette tentative de définition de l'agresseur, car je crois que celle-ci constituera un piège pour l'innocent et une indication utile pour le coupable » (5).

Voici d'autre part ce qu'avancent, à l'appui de leur thèse, les partisans des critères rigides :

1° Ils lui voient, en premier lieu, comme « avantage prati-

(4) Il est à remarquer que l'Italie fut généralement partisane du critère souple : c'était l'idée de M. Scialoja (cf. 8^e Ass., 9 sept. 1927). A. 1927. Ce fut par la suite celle que soutint M. di Soragna à la Conférence du Désarmement.

(5) Chambre des Communes, 24 nov. 1927 ; cité par M. Jean Diamandescu : *Le Problème de l'Aggression*. Paris, Pedone, 1936, p. 47.

que d'avertir les Etats des actes qu'ils ne doivent pas commettre s'ils ne veulent pas courir le risque d'être déclarés agresseurs » (6).

2° L'opinion publique, grâce à ce critère souple et précis pourra se prononcer d'elle-même sur le point de savoir à qui incombent les responsabilités.

3° Un critère précis facilitera l'œuvre des organes internationaux chargés de déterminer l'agresseur.

4° L'intrusion de la politique est moins à craindre, puisqu'on jugera d'après un critère fixé à l'avance, en dehors de tout cas d'espèce.

5° Argument mis en avant par M. de Madariaga (7), pourtant peu partisan du système rigide, ce système élimine la responsabilité des Etats dans la désignation de l'agresseur.

Enfin les partisans des critères souples reprochent au système rigide de diminuer la part des organismes internationaux dans la désignation de l'agresseur. Je crois que c'est s'exagérer la rigidité même des critères précis (8) et que les partisans de ces derniers peuvent facilement répondre. C'est un peu comme si on disait que la loi ôte toute valeur au rôle du juge. Il reste en tout cas aux organes internationaux l'application pratique de ces critères, sans compter l'application des sanctions qui en découlent. Au surplus, les cas sont complexes et si précis que soient les critères, la marge d'interprétation des organes internationaux restera toujours très vaste.

Le Pacte, avons-nous dit, ne donne pas de définition de l'agression, ou, tout au moins, dans la mesure où on peut en déduire une de la confrontation des articles 10 à 17, il penche visiblement vers le système des critères souples. Mais d'aucune façon on ne se trouve en présence d'une conception unitaire de l'agression. Ce système est dans l'ensemble d'une « évidente primitivité : tant quant aux éléments d'une définition de l'agression (à grand peine on peut en déduire un seul : l'invasion, critère dont la valeur est nulle s'il faut dans l'article 10 distinguer

(6) Politis : *Rapport à la Commission Générale de la Conférence du Désarmement*. P.V.C.G., p. 500.

(7) Madariaga : P.V.C.G., p. 547

(8) « Ces objections seraient admissibles si elles étaient formulées contre une définition de l'agression à l'état chimiquement pur. Mais il s'agirait ici de dresser simplement une liste de critères servant à établir une *praesumptio aggressionis* et nullement de fixer une règle absolument rigide et sans exceptions... ». Yepes et Pereira da Sylva : *Commentaire*, Paris, 1934, p. 292.

l'intégrité et l'inviolabilité) qu'à la détermination de l'agresseur qui est du ressort des Etats ».

b) Efforts pour élaborer une définition de l'agression

Pourtant, les partisans du système souple, aussi bien que ceux du système rigide désirent compléter le Pacte, ou plus précisément introduire certains critères. On s'attacha, sinon à jeter les bases d'une définition de l'agression — qui allait à l'encontre du système souple — du moins à établir quelques critères variables et souples selon lesquels la détermination de l'agression eût été facilitée.

Le premier de ces efforts fut le Traité d'assistance mutuelle de 1923. Nous avons déjà parlé de ce projet de traité dont le but était d'assurer la protection des Etats contre toute espèce de guerre d'agression et de leur permettre de faire appel à leurs voisins toutes les fois qu'ils auraient été victimes d'une guerre de ce genre. L'article 1 de ce projet posant comme principe que la guerre d'agression constitue un crime international, il eût été normal de voir préciser les caractères de cette infraction. Le texte du traité pourtant ne porte pas trace d'une définition de l'agression. Il se limite — d'une manière curieusement négative — à donner trois exemples où il n'y a pas de cas d'agression ! « Ne sera pas considérée comme guerre d'agression, celle dirigée par un Etat partie à un différend et qui a accepté la recommandation unanime du Conseil, l'arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale ou la sentence arbitrale contre une Haute Partie Contractante qui ne l'a pas acceptée, pourvu toutefois que le premier Etat ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de la H.P.C. » Comme le remarque un des auteurs qui ont spécialement étudié la question : « On a voulu préciser l'étendue de ce qui constitue la guerre d'agression mais on est arrivé à une notion obscurcie et, en quelque sorte, en contradiction avec la notion du Pacte. Le projet de traité d'assistance mutuelle ne permet que certaines des guerres licites selon le Pacte de la Société des Nations, et, d'après l'interprétation textuelle qu'on doit lui donner, on aboutit à considérer comme des agressions les autres guerres licites, justifiées par la procédure du Pacte. Selon le texte du projet de

traité d'assistance mutuelle, sera tenu pour agresseur l'Etat qui aura recours aux armes dans le cas où le Conseil ne parvient pas à établir son rapport à l'unanimité ou quand le conflit reste sans solution » (9). En réalité pourtant, en se référant aux travaux préparatoires, on trouve exprimés un certain nombre de critères pour déterminer l'agression, tout au moins pour permettre une présomption d'agression (10).

Le premier critère envisagé dans ces travaux complémentaires est l'invasion, mais l'invasion est considérée comme un critère pas « tout à fait concluant ». D'autres critères sont donc envisagés, d'abord par le Commentaire relatif à la définition de l'agression :

1° L'exécution par un Etat d'une mobilisation industrielle ou économique sur son propre territoire ou sur un territoire étranger.

2° La mobilisation militaire secrète par la création et l'emploi de formations irrégulières ou par l'annonce d'un état de danger de guerre servant de prétexte à un décret de mobilisation.

3° L'offensive aérienne, chimique ou navale.

4° La présence de forces armées en territoire étranger.

5° Le refus des parties en cause d'opérer le retrait des forces en présence, en arrière d'une ligne fixée par le Conseil.

6° L'adoption, de la part d'une des parties, d'une politique manifestement agressive et le refus de soumettre l'objet du différend à une procédure de conciliation, ou bien le refus d'accepter les propositions de conciliation ou de soumettre à une sentence arbitrale.

A force de vouloir énumérer les cas d'agressions et sérier de près la définition sans rien définir, on tombe dans la complication et en fin de compte on aboutit à une parfaite imprécision. Selon l'avis de la Commission Permanente Consultative, les « symptômes décelant l'imminence d'une agression » sont les sept suivants :

1° Organisation sur le papier de la mobilisation industrielle.

(9) Jean Diamandesco : *Le Problème de l'Aggression*. Paris, Pedone, 1936, p. 80-81.

(10) Avis de la Commission permanente consultative sur les résolutions XIV et XV de l'Assemblée, relatives au traité de garantie mutuelle : A. 1923, C. III, p. 115 sqq. — Commentaire relatif à la définition du cas d'agression : A. 1923, C. III, p. 206.

- 2° Organisation de fait de cette mobilisation.
- 3° Stockage des matières premières.
- 4° Commencement des fabrications.
- 5° Préparation de la mobilisation militaire.
- 6° Exécution de ladite mobilisation militaire.
- 7° Actes d'hostilités.

Outre que définir l'agression par les mots « actes d'hostilités » c'est peut-être un peu dire que l'opium fait dormir parce qu'il a une vertu dormitive, tels les Médecins de Molière, on est frappé par la confusion des notions, leur disparate, leur inégalité d'importance.

Nous jugeons ces choses avec un recul qui sans doute nous rend sévères. Ces notions nous sont beaucoup plus familières qu'elles ne l'étaient alors. Le Traité d'Assistance Mutuelle rejeté, le Protocole de Genève allait adopter une toute autre méthode et suivre le système des critères rigides. Le Protocole se réfère à un système de critères essentiellement rigide et, au surplus, éminemment juridique. Selon sa définition, sera présumé agresseur et passible des sanctions de l'article 16, « l'Etat qui refuserait de soumettre un différend aux procédures de règlement pacifique, qui passerait outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale, qui aurait violé l'une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période de procédure, conformément à l'article 7 du Protocole ou qui refuserait l'armistice enjoint par le Conseil ou en violerait les conditions ». On pourrait résumer cette énumération en quelques mots : « l'agresseur est celui qui recourt à la guerre en violation de l'engagement qu'il aurait pris, soit dans le Pacte, soit dans le Protocole » (11) et en particulier le refus de recourir aux procédures pacifiques prescrites par ces deux actes.

On a critiqué le système de présomptions du Protocole pour son excès de juridisme. Il peut arriver, a-t-on dit, qu'un Etat, tout en refusant l'arbitrage ou l'exécution d'une sentence, ne soit pas le véritable agresseur. Cette opinion a été exprimée par M. Wehberg (12). M. Jean Ray invoque un autre argument : « L'agression n'est pas le refus d'arbitrage : il faut tout de même laisser aux mots leur sens, si l'on ne veut pas que le désordre

(11) Politis : A. 1924, P., p. 197.

(12) H. Wehberg : *Le Protocole de Genève*. La Haye, 1925, II, p. 98.

du langage facilite les sophismes et les manœuvres de la mauvaise foi » (13).

Nous connaissons le sort du Protocole de Genève. Les Actes de Locarno, par lesquels on tenta, si j'ose dire, d'en recueillir les débris, essaient eux aussi de préciser la notion d'agression, mais cette fois-ci, selon le système des critères souples.

On a pu résumer ainsi les critères d'agression prévus par les traités de Locarno (14) :

1° *L'attaque* : il faut entendre par là les actes de violence d'une certaine importance commis par les forces armées d'un Etat contre un autre Etat sur terre, sur mer, de même que les opérations aériennes de guerre.

2° *La déclaration de guerre et l'ouverture des hostilités* (ceci se ramène au point précédent).

3° *La violation des frontières.*

4° *La violation des règles concernant les zones démilitarisées*, telles que les prévoient les articles 42 et 43 du Traité de Versailles.

Le traité de Locarno étant un pacte régional, il ne complète le Pacte de la Société des Nations qu'entre les Parties Contractantes. Le besoin de critères de l'agression sur le plan universel se faisait toujours sentir.

Si la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte Briand-Kellogg élargissait l'interdiction de l'agression, le Pacte Briand-Kellogg ne comportant pas de définition de l'agression, aucune modification ne risquait d'être apportée au Pacte sur ce point. Il faut donc attendre la Conférence du Désarmement pour trouver un nouvel effort (15).

La Conférence se montra féconde en projets, et même en réalisations. Dès le début, plusieurs délégués demandèrent qu'on

(13) Jean Ray : *Commentaire*, p. 366 ; et cf. Georges Scelle : « Le plus grand défaut du Protocole nous paraît être qu'il néglige de prendre en considération l'initiative ou la priorité dans le fait de recourir aux armes ». « Aggression et Légitime Défense ». *Esprit International*, 1936, p. 381.

(14) Jean Diamandescu : *Le Problème de l'Aggression*. Paris, Pedone, 1936, p. 96-97.

(15) Précisons qu'au préalable, en 1928, dans son Memorandum à la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, M. Rutgers avait tenté une sorte de synthèse des études faites par la Commission Permanente Consultative et le Comité Spécial de la Commission Temporaire mixte, lors de l'élaboration du Pacte d'Assistance Mutuelle et du Protocole de Genève : C.P.D.I. (e), p. 158 sqq.

définisse l'agression : M. Hymans, au nom de la Belgique, M. Ghyka pour la Roumanie, la délégation haïtienne enfin.

Le premier projet caractérisé sur cette question fut celui de la délégation française (14 Novembre 1932). Dans ce memorandum, l'agression est caractérisée par deux critères précis : l'attaque, l'invasion du territoire d'un Etat... Mais ce projet en même temps formule certaines réserves :

1° Dans le cas d'existence d'une convention contraire (la France songeait à Locarno).

2° Dans le cas de légitime défense manifestée par le refoulement des forces armées ayant pénétré précédemment sur le territoire de l'Etat défenseur.

3° Enfin le cas de sanctions collectives selon l'article 16.

Le projet français, pour de nombreuses raisons ne rencontra pas l'agrément des autres puissances. Nous n'avons pas à nous arrêter au plan britannique du 16 Mars 1933 puisque celui-ci — s'il se préoccupait, comme nous le verrons, des procédés de détermination de l'agresseur, — ne proposait aucune définition ni aucun critère de l'agression. Le projet le plus précis à l'époque est celui du représentant des Soviets : M. Litvinov. Dans son discours du 6 Février 1933, il prétendit établir la définition de l'agression d'après le principe de l'inviolabilité des frontières.

Voici l'essentiel de la déclaration russe sur la définition de l'agression : elle posait en principe que serait reconnu pour agresseur l'Etat qui, *le premier*, aura :

1° déclaré la guerre à un autre Etat,

2° dont les forces armées, même sans déclaration de guerre, auront envahi le territoire d'un autre Etat, ou

3° dont les forces terrestres, navales ou aériennes auront bombardé le territoire d'un autre Etat ou auront sûrement attaqué les navires ou les aéronefs de ce dernier.

4° L'Etat dont les forces terrestres, navales ou aériennes auront été débarquées ou introduites dans les confins d'un autre Etat sans l'autorisation du Gouvernement de ce dernier, ou auront violé les conditions d'une pareille autorisation, particulièrement en ce qui concerne la durée ou l'extension de leur séjour.

5° Enfin, l'Etat qui aura établi le blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat.

(16) Conf. du Désarmement, D.C.G. 38.

(17) Conf. Désarmement, D.C.G. 108, vol. II, p. 679.

L'intérêt de la déclaration russe ne résidait peut-être pas tant dans cette définition positive que dans ce fait qu'elle ne comportait pas de réserves. Au contraire, elle excluait expressément les réserves habituelles en une longue énumération (16).

Le 10 Mars 1933, la Commission Générale institua un Comité, nommé le Comité pour les questions de Sécurité, afin d'examiner la proposition de la délégation soviétique.

Ce Comité devait élaborer un Acte relatif à la définition de l'Agression (17). L'accord ne put se faire sur cette définition, mais les Conventions de Londres de Juillet 1933 devaient la reprendre et la faire ainsi entrer dans le Droit International (18).

Ces Conventions énumèrent cinq faits, à titre limitatif, dont chacun, s'il était proposé par un Etat signataire constituerait un acte d'agression :

1° *La déclaration de guerre.*

2° *L'invasion* par les forces armées d'un Etat, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat.

3° *L'attaque*, par des forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre Etat.

4° Le blocus naval des ports ou des côtes d'un autre Etat.

5° L'appui donné à des bandes armées qui, formées sur le territoire d'un Etat, auront envahi le territoire d'un autre Etat, ou le refus, malgré la demande de l'Etat envahi, de prendre, sur son propre territoire, toutes les mesures en son pouvoir pour priver les dites bandes de toute aide ou protection (19).

(18) M Louis Le Fur souligne ainsi l'importance de cette définition de l'agression : « Cette définition ne constitue pas, comme le système du Protocole de Genève, une simple présomption admettant la preuve contraire : il s'agit ici d'une présomption irréfutable ; désormais dans tous les cas prévus, qui englobent, semble-t-il, tous ceux révélés par la pratique ancienne des nations, on saura, de façon précise, qui est l'agresseur et par là même quel est l'Etat attaqué : en cas de conflit armé surgissant entre deux Etats, chacun d'eux sera agresseur ou victime, il n'y a pas de milieu ; le système actuel n'admet plus, comme l'ancienne théorie de la guerre juste, qu'une guerre puisse être juste des deux côtés, concession qui apparaissait peut-être alors comme pratiquement nécessaire, mais qui enlevait toute valeur à la théorie ». Louis Le Fur : « Les Conventions de Londres et la définition de l'agresseur ». R.D.I., et S.D.J., 1933 p. 186.

(19) Les critères des Conventions de Londres ont l'indéniable avantage d'exclure l'idée de provocation qui pouvait permettre à certains Etats de justifier toutes les agressions. « En ce qui concerne la provocation, écrit M. Diamandescio, on peut déduire nettement du même article 2 et du Protocole que, selon la définition donnée par l'Acte et par les Conventions de Londres, elle ne pourrait plus dorénavant constituer une excuse à une agression. La notion d'agression

Ces cinq critères ont l'indéniable avantage d'être assez souples et assez précis. On se trouve ici en présence des éléments d'une définition qui, au besoin pourrait servir aux organes de la Société chargés de déterminer l'agression. Mais si on avait beaucoup discuté, le Pacte restait toujours dépourvu de la définition tant désirée.

On comprend donc qu'aujourd'hui certains Gouvernements demandent à voir discuter une définition de l'agression. Le Gouvernement de Panama ne va-t-il pas jusqu'à nous en proposer une ? « Doit être considéré comme « agresseur » tout Etat qui commet un acte créant un « état de guerre » si, ce faisant, il viole un engagement international » (20).

Cette définition est trop confuse pour qu'on s'y arrête, mais d'autres plus sûres et précises peuvent être proposées. Devra-t-on s'y arrêter ? Certains auteurs semblent las de cette recherche d'une définition (21). M. Jean Ray, au contraire, la réclame toujours et, pour lui, ce serait un élément essentiel d'une réforme de l'article 16 (22).

En principe, une définition claire, précise de l'agression nous apparaît très utile, une définition qui ne prétende pas envisager tous les cas, mais s'attache à un large critère comme celui de l'invasion (23). Il faut que ce critère laisse aux autorités in-

provoquée ne peut plus avoir de raison d'être dans le système des Conventions de Londres. Le Comité s'est occupé de cette question dans son rapport, en préconisant une distinction : si la provocation consiste dans un des Actes interdits, l'Etat provoqué peut riposter par lui-même et ce ne sera que légitime défense de sa part... Si la provocation n'est qu'une attitude illégale, si elle se traduit par une violation des règles du droit des gens qui ne réunit pas les éléments d'un acte agressif, alors la partie provoquée de cette manière a le devoir de saisir les organes internationaux par la voie des procédés pacifiques de réglementation des différends ». Jean Diamandescio : *Le Problème de l'Aggression*. Paris, Pedone, 1936, p. 162.

(20) *J. O.* 154, p. 34.

(21) « Il serait imprudent et stérile de ramener les interminables discussions juridiques sur des questions futiles comme le sont les définitions de l'Aggression et de l'Agresseur. » Spalaïkovitch, *Séances et Travaux de l'Académie Diplomatique Internationale*, oct. 1936.

Pour M. de Auer la définition de l'agresseur n'a pas d'importance : « Propositions pour la Réforme du Pacte ». *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, pp. 190-197.

(22) Jean Ray : « L'éventuelle Réforme de la Société des Nations ». R.D.I. L.C., 1936, p. 248-249. Dans un sens très voisin : Gabriel Péri, *L'Humanité*, 14 mai 1936. L'Association Anglaise pour la S.D.N. demande aussi une définition de l'agresseur ou une énumération des cas d'agression, mais en soulignant qu'elle ne la désire pas très précise : Rapport du 28-3-35. M. Wellington Koo, au nom du Gouvernemnt Chinois, demande qu'on se réatelle à ce travail (A. 1936 XVII, P., 29 sept. 1936).

(23) L'invasion a l'avantage considérable d'avoir été adopté comme critère de l'agression par les Etats-Unis (Message du Président Roosevelt du 16 mai

ternationales une suffisante marge d'appréciation. Mais si, en principe, cette définition nous apparaît désirable, nous ne croyons pas qu'elle ait grand'chance d'être adoptée à notre époque. Les antagonismes sont trop marqués, sur la conception même du Pacte, pour qu'on puisse s'entendre sur ce point. Il serait dangereux de prétendre amender le Pacte, en introduisant telle ou telle définition de l'agression. On aboutirait à un échec. Le meilleur procédé serait sans doute qu'on adopte une définition de l'agression dans un Protocole séparé, auquel accèderaient les puissances qui le désirent. Si on réussissait à réunir ainsi un assez grand nombre d'adhésions, il se pourrait que cette définition finisse par s'imposer. En tous cas, on ne risquerait pas de compromettre la Société en une querelle sans issue. Qu'on ne se fasse point d'illusions pourtant. M. Rutgers le dit dans son rapport au Comité des XXVIII : « Il semble qu'il serait difficile d'aboutir présentement à un accord sur une définition » (24).

§ 2. — La constatation des faits d'agression

Pour déterminer l'agresseur, une première opération s'impose : la constatation des faits d'agression. Les événements d'Espagne ont eu, hélas ! l'occasion de nous montrer l'importance d'une telle constatation et sa difficulté. On n'apportera donc jamais trop de soin dans la constitution des organes chargés de cette délicate fonction, non plus que dans les procédures à mettre en œuvre.

Le Pacte, ici, ne prévoit rien. Tout était donc à mettre en œuvre et ce fut la Jurisprudence du Conseil qui le compléta sur ce point.

On peut citer, en premier lieu, la proposition d'amendement norvégien à l'article 12, en 1920 (25), pour la constitution de Commissions de Conciliation et d'Enquête. Ces Commissions eussent peut-être eu l'occasion de jouer un rôle dans la constatation des faits d'agression. On sait que les amendements scandinaves n'aboutirent pas, au reste le projet suédois retirait aux

1933). On pourrait ainsi éviter des opinions contradictoires de part et d'autre de l'Océan et amener les Etats-Unis à collaborer avec la S.D.N.

(24) Rapport de M. Rutgers au Comité des Vingt-Huit, C.S.P. 12

(25) A. 1920, C. I, p. 73.

Commissions de Conciliation toute fonction d'enquête. C'est donc à la Jurisprudence de la Société qu'il faut d'abord se reporter. Dans le cas d'une agression, le Conseil ou l'Assemblée chargent des organismes spéciaux, des *Commissions d'Enquête*, de constater l'agression. C'est ainsi qu'on procéda, dans le conflit Gréco-Bulgare de 1925, ou encore dans l'affaire du Mandchoukouo, ou dans le conflit Bolivo-Paraguayen. Au début de l'affaire Italo-Ethiopienne, les constitution d'une telle Commission d'Enquête fut décidée. Ces Commissions sont chargées de faire des enquêtes et de recueillir sur places toutes les informations utiles pour la détermination de l'agresseur. L'organe auquel incombe la détermination de l'agresseur s'inspirera de ces renseignements. En résumé : « le système actuellement en vigueur concernant la constatation de l'agression consisterait généralement à établir ces constatations à l'aide d'organismes internationaux, telles les Commissions d'Enquête, dont les résultats seraient rapidement communiqués à l'organe international (Conseil de la Société des Nations actuellement) chargé de la détermination *juridique de l'agresseur* » (26).

La Conférence du Désarmement d'où est sortie la seule définition précise de l'agression, devait être ici encore marquée par un progrès du Droit International. Le Comité, pour les questions de Sécurité de la Commission Générale, a élaboré un *Acte Relatif à la Constitution de l'Aggression* (27), dont le but est justement de créer des organismes qui, en cas de crise, puissent fournir de précieux éléments en ce qui concerne la détermination de l'Etat agresseur.

Le fait que ces organismes seraient créés à l'avance eût été une garantie d'impartialité, et aussi de compétence, puisque cette désignation eût été faite dans la sérénité de la paix.

Cette idée fut mise en avant par M. Bourquin (reprenant une suggestion du Plan français du 14 novembre 1932) à la Commission politique de la Conférence du Désarmement (28). Sur cette proposition belge, le Comité pour les questions de sécurité prépara l'acte relatif à la constatation de l'agression.

Le système créé par cet acte a la grande qualité d'être simple :

(26) Jean Diamandesco : « Le Problème de l'Agresseur ». Paris, Pedone, 1936, p. 227.

(27) Conf. D/C.G. 108, vol. II, p. 684.

(28) Doc. Conf. D.C.P. 12 : cité par Diamandesco : *Ibid.*, p. 228.

On prévoit la constitution, auprès de chacun des Gouvernements qui en ferait la demande, de Commissions de constatation de cinq membres. Le Gouvernement de chaque Etat les choisirait sur une liste de dix personnes, liste établie : soit par la Commission Permanente du Désarmement, soit par le Conseil de la Société, parmi les agents diplomatiques, attachés militaires, navals ou aériens, accrédités auprès de l'Etat où siégerait la Commission.

Quant au fonctionnement de ces Commissions, il était prévu (art. 2) que « toute H.P.C. qui se croirait victime ou menacée d'une agression ou violation quelconque de son territoire, aurait la faculté de faire constater par la Commission tous faits de nature à éclairer la situation. » Aussitôt cette Puissance préviendrait le Secrétaire Général de la S.D.N. ou le Secrétaire de la Commission Permanente du Désarmement qui avisera l'Etat mis en cause, pour que, de son côté, il puisse faire procéder aux mêmes constatations. Art. 5 : « toute Commission saisie d'une demande de constatation adressera le plus rapidement possible au Secrétaire de la Commission Permanente du Désarmement et au Secrétaire Général de la Société des Nations, en même temps qu'au Gouvernement requérant, un rapport détaillé avec l'indication des constatations qu'elle a pu faire sur l'importance des faits qui y sont relatés, ainsi que l'exposé des conditions dans lesquelles cette mission a été remplie. L'article 6 précise : « Les décisions de la Commission de constatation seront prises à la majorité des voix, les membres de la minorité ayant le droit de joindre au rapport une note exposant les motifs de leur dissidence ».

Malheureusement, si l'Acte relatif à la définition de l'agression a trouvé « une valeur juridique grâce aux Conventions de Londres, l'Acte pour la constatation de l'agresseur est resté dans le domaine de la théorie. Il est à souhaiter que, lors des prochaines discussions sur la mise en œuvre des principes du Pacte, on envisage la signature d'un Protocole dans le cadre de Genève, qui en reprenne les dispositions. On satisferait ainsi aux désirs de certains auteurs, tel M. de Auer (29), qui voudraient voir assurer l'impartialité de la constatation des faits d'agression. Ce même désir est exprimé par le Gouvernement Lithuanien selon qui, il convient « de perfectionner

(29) Dr de Auer : « Propositions pour la Réforme de la S.D.N. ». *New Commonwealth Quarterly*, 1936, 2, p. 190.

la procédure de la constatation de l'agression, en la rendant prompte et en la munissant de définitions et de directives claires et sans équivoques possibles » (30).

§ 3. — La détermination de l'Agresseur

Quel organe devra appliquer à un cas donné les critères souples ou rigides de l'agression ? Qui, les faits d'agression constatés, devra déterminer l'agresseur ? A ces questions, nous trouvons trois catégories de réponses. Selon la première, c'est à chaque Etat qu'il appartient de décider s'il y a agression et de désigner l'agresseur ; selon la seconde, c'est au Conseil que reviendraient ces soins ; enfin pour certains, on devrait confier ces soins à un organisme impartial tel la Cour Permanente de Justice Internationale. On trouve aussi quelques systèmes intermédiaires entre ces différentes opinions.

a) *Détermination individuelle*

ou détermination par les organes de la Société ?

La Société n'a jamais pris très clairement parti entre les deux premiers systèmes. On peut remarquer pourtant, au moins pendant ses premières années, une sorte de propension vers la détermination de l'agresseur par le Conseil, que M. Otto Bruck retrace à peu près comme suit : la première Assemblée a reconnu au Conseil le droit d'éclairer les Etats (31), les Résolutions de la deuxième Assemblée lui permettaient de donner un avis, enfin le projet de Traité d'Assistance Mutuelle lui accordait un certain pouvoir de décision. Ce n'est pas que la ligne droite soit absolument suivie, mais dès la session du Conseil de Saint-Sébastien on voit M. Tittoni dans son rapport (32) se prononcer pour une certaine compétence du Conseil. Devant la sixième Commission de la première Assemblée, Lord Robert Cecil pose le problème : pour lui, le Conseil doit donner un avis (33). C'est

(30) J. O. 154, p. 14.

(31) Il est intéressant de voir comme la Commission du Blocus a bien souligné les dangers de la désignation individuelle de l'agresseur : A. 14 1927 V, p. 15 sqq.

(32) A. 14 1927 V, p. 11.

ce que décide la deuxième Assemblée par ses résolutions du 4 Octobre (5 et 6).

Enfin, le projet d'Assistance Mutuelle attribue une compétence au Conseil statuant à l'unanimité. C'est le Conseil qui est investi du pouvoir de décider et de déclarer, en cas d'hostilités engagées entre deux ou plusieurs puissances, dans le délai de quatre jours à partir de la notification adressée au Secrétaire Général, quelle est la partie victime de l'agression. Le Protocole de Genève poussait à l'extrême le principe d'automatisme. Les présomptions qu'il établissait laissaient peu de jeu, la désignation de l'agresseur se faisait en quelque sorte d'elle-même, tant étaient précis les critères. Pourtant, au cas où ceux-ci ne s'appliqueraient pas, le Protocole prévoyait que la détermination devait se faire par le Conseil à l'unanimité. De toute façon, et toujours à l'unanimité, le Conseil pouvait écarter ces présomptions. Le système du *Pacte Rhénan* est intéressant en ce qu'il établit une sorte de synthèse des deux modes de détermination de l'agresseur par le Conseil ou par chaque Etat individuellement. En cas d'agression flagrante, la tâche de détermination de l'agresseur est confiée aux nations garantes. Dans les autres cas, l'article 4 précise que si l'une des Hautes Parties Contractantes estime qu'il y a agression, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la Société des Nations. Si le Conseil statue à l'unanimité, il s'ensuit une décision *obligatoire* pour les signataires qui ne pourront plus apprécier séparément leur obligation d'assistance (34).

De plus en plus c'est au Conseil qu'est confiée, dans les traités particuliers, la détermination de l'agresseur (35). C'est le cas de la *Convention pour l'Assistance Financière* du 2 octobre 1930.

(33) A. 1920, P., p. 395 sqq.

(34) N'oublions pas de signaler qu'en 1928 la III^e Commission de l'Assemblée, à propos de l'Assistance financière à accorder à la victime de l'agression, déclare que « si l'on voulait, dans chaque cas, réclamer le vote de chacun des Etats garants, on rendrait la Convention pratiquement inopérante, parce que le temps qui s'écoulerait pour obtenir tous ces votes serait beaucoup trop long ». D'autre part, au point de vue juridique, la troisième Commission a estimé que rien ne s'opposait à ce que les Etats n'usent pas du droit qui leur est reconnu par l'article 4, alinéa 5 du Pacte, d'exiger de participer à toute décision qui les intéresse. « Aucun principe qu'on pourrait qualifier d'ordre public n'empêche les Etats de s'engager dans un sens déterminé à ne pas réclamer l'exercice de ce droit » (A. 1928, P., p. 115).

(35) C'est au Conseil que le modèle de Traité de non-agression et d'Assistance Mutuelle (D), établi par le Comité d'Arbitrage et de Sécurité, confie la détermination de l'agresseur (*J. O.*, 1928, pp. 1.179 à 1.184). Le rapport de M. de Brouckère au contraire conclut d'une manière assez nuancée à la détermination individuelle de l'agresseur : A. 14 1927 V, pp. 60-72.

L'Assistance financière est subordonnée à un vote unanime du Conseil. Le cas est moins net pour la *Convention Générale* en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, du 26 Septembre 1931. Mais à la Conférence du Désarmement, le plan de Paix français (36) se prononce pour la détermination de l'agresseur par le Conseil : « L'octroi de l'Assistance sera décidé par le Conseil de la Société des Nations sur la simple constatation du fait d'attaque ou d'invasion ».

Dans le conflit italo-éthiopien, on a trouvé une solution qui, en fait, concilie les deux tendances : les Gouvernements se sont prononcés au sein du Conseil et de l'Assemblée sans qu'il y eût une décision proprement dite du Conseil ou de l'Assemblée. On a eu des décisions individuelles, respectant les scrupules des plus jaloux défenseurs de la souveraineté de l'Etat, on a échappé aux dangers de la règle de l'unanimité naguère si redoutés par la France, d'autre part on a bénéficié des avantages de la discussion que ne permet pas la désignation individuelle pure et simple. La procédure utilisée a eu l'avantage aussi de permettre une certaine unité d'action. L'accent pourtant a été mis plus sur la désignation individuelle que sur la décision collective. M. Benes à l'Assemblée, a précisé avec insistance que les Membres de la Société avaient à se prononcer sur « l'avis déjà exprimé par quatorze Membres du Conseil » (37). Cette interprétation fut celle consacrée par le vœu adopté par l'Assemblée touchant le Comité de Coordination (38). Enfin, il faut remarquer que le Gouvernement Italien adressa une note de protestation, non pas au Conseil ou à l'Assemblée, mais à chacun des quarante-neuf Etats représentés au Comité de Coordination (39).

Le développement du Pacte s'est fait plutôt dans le sens de la détermination de l'agresseur par le Conseil (40). Un grand nombre d'auteurs penche vers cette solution (41). Ce n'est pas

(36) Doc. Conf. D. 146, vol. II, p. 435 sqq.

(37) 7 octobre 1935.

(38) L'Assemblée.

Ayant pris connaissance des opinions exprimées par les Membres du Conseil à la Séance tenue par ce dernier le 7 octobre 1935...

(39) Sur cette question, cf. Charles Rousseau : « L'application des sanctions contre l'Italie ». R.D.I.L.C., 1936, pp. 5 sqq.

(40) Bien que le Pacte Briand-Kellogg penche nettement vers la désignation individuelle.

(41) Citons MM. Yepes et Pereira da Silva ; M. Georges Scelle qui s'élève contre ce qu'il appelle les « interprétations minimisantes » du Pacte, surtout en ce qui concerne la compétence du Conseil dans la détermination de l'agresseur. (« La crise de la Société des Nations et ses Remèdes ». *Esprit International*, 1934.)

d'ailleurs qu'on ne doive enregistrer de fortes résistances en faveur de la détermination individuelle de l'agresseur par chaque Etat (42).

Dans les récentes propositions pour la mise en œuvre des principes du Pacte, nous ne voyons guère qu'un seul Gouvernement s'attacher à la détermination individuelle de l'agresseur : le Gouvernement Australien : on put entendre en effet M. Bruce déclarer à l'Assemblée : « Si le Gouvernement du Commonwealth ne propose formellement aucun amendement, il en est toutefois certains qu'il voudrait voir incorporer au Pacte : il désirerait tout particulièrement qu'on y fit figurer le paragraphe 4 de la résolution de l'Assemblée du 4 Octobre 1921, visant l'emploi de l'arme économique (43). Par contre, le Gouvernement Bulgare déclare expressément : « Le Conseil de la Société des Nations doit conserver, en matière de répression, l'entière autorité et toute l'initiative que lui confère le paragraphe 2 de l'article 16. C'est au Conseil qu'il appartient de statuer sur la question de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte, ainsi que sur la désignation de l'agresseur et la mise en œuvre de l'action coercitive qui s'ensuivrait » (44). C'est toujours aux organes de la Société que la délégation de Panama veut donner le pouvoir de déterminer l'agresseur, mais elle confierait ce soin concurremment au Conseil et à l'Assemblée : « La déclaration d'agression » doit être faite par l'Assemblée à la majorité des deux tiers des Etats Membres ou par le Conseil à l'unanimité, mais dans ce dernier cas, l'Assemblée, par le vote des deux tiers de ses Membres, peut révoquer la déclaration faite par le Conseil » (45).

Sans se prononcer sur cette dernière question de la compétence respective du Conseil et de l'Assemblée, le Gouvernement Colombien fait savoir que, dans la Société qu'il envisage, « les sanctions économiques et financières visées à l'article 16 entreront automatiquement en vigueur dès que *les organes de*

(42) Signalons l'attitude de la Fédération anglaise des Associations pour la Société des Nations. Mais les autres Fédérations adoptent une attitude inverse. Cf. Congrès de Glasgow, XIX^e Assemblée des Associations pour la S.D.N., 1^{er}-5 juin 1936.

(43) A. 1936 (XVII), P., p. 75. Voici au surplus le texte auquel M. Bruce se réfère : « Il appartient aux différents Membres de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte ».

(44) J. O. 154, p. 32.

(45) Communication de la Délégation du Panama, 10 octobre 1936 : J. O. 154, p. 34.

la Société auront déterminé l'agresseur (46) et sans qu'il soit besoin de résolutions ultérieures des Gouvernements » (47).

Certains Gouvernements sous-entendent leur ralliement à la détermination de l'agresseur par le Conseil. Ce sont ceux qui insistent sur la rapidité de l'intervention du Conseil et sur les conditions des votes qu'il aurait à émettre, tel le Gouvernement de l'U.R.S.S. (48). C'est aussi, semble-t-il, l'opinion du Gouvernement Esthonien (49) comme du Gouvernement de Libéria (50).

*b) La détermination de l'agresseur
et le problème de l'unanimité*

Mais la détermination de l'agresseur par un organe de la Société, que ce soit l'Assemblée ou le Conseil, pose immédiatement un problème : celui de l'unanimité. Nous avons vu que la principale objection de la France contre le système réside dans la crainte d'être paralysée, ou de voir ses principaux auxiliaires paralysés au cas où le Conseil ne se serait pas prononcé à l'unanimité. Même si on peut ne pas calculer les voix des parties, le problème reste grave, car tout agresseur risque de trouver un ami parmi les membres du Conseil qui, par son opposition systématique, rende impossible l'action de la Société.

Aussi a-t-on toujours vu critiquer l'unanimité dans l'article 16 et en proposer l'abolition. Je ne parle pas seulement des partisans nombreux de la suppression générale de la règle de l'unanimité, mais nous trouvons dans la doctrine des adversaires de cette application précise de la règle. On peut citer, entre autres, et dès 1924, M. Erich. Ne dit-il pas : « Les conséquences de la Règle de l'Unanimité appliquée à ces cas pourraient équivaloir à un déni de justice ? » (51). Parmi les efforts officiels pour la suppression de l'unanimité dans l'article 16, il faut signaler (sans manquer de rappeler le rapport de la

(46) C'est nous qui soulignons.

(47) *J. O.* 154, p. 20.

(48) *J. O.* 154, p. 10.

(49) *J. O.* 154, p. 14.

(50) *J. O.* 154, p. 33.

(51) Erich : « Rapports entre le Pacte de la S.D.N. et le projet de traité d'Assistance Mutuelle ». R.D.I.L.C., 1924, p. 6 ; pour MM. Schucking et Wehberg, la voix des Etats intéressés ne compte pas d'ores et déjà : cf. *die Satzung des Volkerbundes*, p. 620,

Commission de blocus demandant que ne soient pas comptées les voix des parties dans le calcul de l'unanimité et le projet d'amendement du 4 octobre 1921, qui suivent sur ce point la C.I.T.) le plan français du 14 Novembre 1932 (52). On y perçoit que l'octroi de l'assistance à la victime de l'agression et par conséquent la détermination de l'agresseur, doivent être décidés par le Conseil de la S.D.N. statuant à la majorité. Actuellement, l'idée de l'abolition de la règle de l'unanimité dans l'article 16 est sanctionnée par quatre Gouvernements de façon expresse : l'Esthonie (53), le Libéria (54), la Lithuanie (55), l'U.R.S.S. (56).

c) Détermination de l'agresseur

par un organe autre que le Conseil ou l'Assemblée

Certains auteurs critiquent la détermination de l'agresseur par les organes de la Société, soit que, tel M. Diamandesco (57) ils craignent les effets de la règle de l'unanimité, soit qu'ils soupçonnent ces organes de la Société, de par leur caractère politique, de manquer d'impartialité (58).

La plupart des auteurs ne précisent pas à quel organe ils prétendent demander la détermination de l'agresseur, ni selon quelle procédure (59), mais pour plusieurs d'entre eux, c'est la Cour Permanente de Justice Internationale qui devrait, en pareil cas, être compétente. C'est l'idée de M. Mégalos Coloyanni, tout au moins en ce qui concerne les Etats signataires du Pacte Briand-Kellogg (60). Cette opinion fut longuement reprise dans

(52) Doc. Conf. D. 146 II, p. 435 sqq.

(53) J. O. 154, p. 14.

(54) J. O. 154, p. 33.

(55) J. O. 154, p. 14.

(56) J. O. 154, p. 10.

(57) Diamandesco : *op. cit.*, p. 206.

(58) Titus Komarnicki : *L'intégrité territoriale dans le Pacte de la S.D.N.*, p. 158 : « Il serait préférable que ce fût un corps spécial, une Cour internationale qui eût à décider si on est en présence d'un cas d'agression. Le Conseil est un organe composé de diplomates et, très souvent, il se laissera guider par des considérations politiques et non juridiques ». Dans le même sens : Verdross : « Plan d'organisation de la Paix », R.D.I., n° 3, 1934, n. 36 ; cf. aussi, en ce qui concerne le Conseil : Dr de Auer, *op. cit.*, N.C.Q., p. 190.

(59) Cf. Barandon : *Le système juridique de la S.D.N. pour la prévention de la guerre*, p. 306. Paris, Pedone, 1933.

Komarnick : *op. cit.*, p. 158 et Giraud : *La théorie de la Légitime Défense*. La Haye, 1934, III, p. 839.

(60) Coloyanni : *L'Organisation de la Cour Permanente de Justice Inter-*

sa thèse par M. Diamandesco (61). Enfin, en 1931, on put l'entendre de la bouche d'un délégué français : M. René Cassin (62) qui déclara en première Commission que la Cour Permanente de Justice Internationale était compétente (en vertu de son article 36 et pour les signataires de cette clause) pour juger des infractions au Pacte Briand-Kellogg.

Ce serait sortir de notre sujet que de répondre longuement à M. Diamandesco. Pourtant on ne peut laisser passer une affirmation si dangereuse, car elle risque de détourner la Cour Permanente de sa véritable fin qui est une fin de justice, pour lui attribuer des pouvoirs qui ressemblent fort à des pouvoirs de police. Comme le remarque M. Georges Scelle « dans une Société interne, on ne saurait remettre l'appréciation de la légitimité de la violence à un organe juridictionnel lorsqu'il s'agit d'interrompre l'action délictueuse, d'empêcher la perpétration d'un crime ou de maintenir l'ordre. Il serait absurde de subordonner les mesures de police destinées à réprimer une émeute ou une révolution, — et la guerre internationale n'est autre chose qu'une forme de révolution, — à une autorisation judiciaire » (63).

En réalité, tout ceci est du domaine de l'exécutif. C'est pourquoi il y avait une certaine logique à laisser ce point à la compétence des Etats, c'est pourquoi il y en a encore plus à en confier la détermination au Conseil. Il s'agit en somme de ce qu'on appelle en Droit public français : « le privilège du préalable ». Il faut d'abord remettre les choses en ordre, ensuite en venir à juger.

Si d'ailleurs la Cour avait, sur ce point, une compétence, ce ne serait pas de déterminer l'agresseur, mais de « constater des faits d'agression ». En effet, l'article 36 de son statut stipule qu'elle peut se prononcer, quant aux signataires de cette clause facultative, sur « *la réalité de tout fait* qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international » ; par conséquent, dans le cas du Pacte Kellogg, sur la réalité des

nationale et son avenir. La Haye, 1931, IV, p. 706 sqq ; et Otto Bruck : *Les anctions en Droit International Public*. Paris, 1933, Pedone, p. 124 ; cf. aussi M. Showell, dans son ouvrage *Hors du Gouffre*, cité par M. Mundelstam dans *Le Conflit Italo-Ethiopien devant la S.D.N.* Sirey, 1937, p. 560. Cf. aussi un intéressant article du *Catholic Times* (Londres), 1^{er} mai 1936.

(61) Diamandesco : *op. cit.*, pp. 207 sqq.

(62) A. 1931, C. I, p. 36.

(63) Georges Scelle : « Agression et Légitime Défense ». *Esprit International*, juillet 1936, p. 392.

faits d'agression. De ces faits constatés par la Cour, le Conseil, ou, dans un système individualiste, les Etats déduiraient qu'il y a agression et quel tel ou tel est agresseur. On en arriverait ainsi à un système assez proche de celui qu'on qualifie parfois de « système d'un organe de consultation » (64). Selon M. Bourquin, par exemple, on pourrait « charger un organe international de désigner l'agresseur, mais en ne conférant à l'opinion qu'il émet ainsi, que la valeur d'un *avis* » (65).

M. Bourquin ajoute, se référant à la thèse individualiste : « la « souveraineté » des Etats est ainsi sauvegardée, puisqu'ils restent ainsi maîtres de déterminer eux-mêmes, en dernier ressort, l'attitude qu'ils prendront. D'autre part, la procédure collective ne se limite pas ici à un simple échange de vues ; elle aboutit à la formation d'un jugement, dont l'autorité morale peut être considérable. Pour s'y dérober, ne faudra-t-il pas invoquer tout au moins des raisons précises et impérieuses ? Tout en restant juridiquement intact, le pouvoir d'appréciation des différents Etats se trouvera en fait restreint et la réaction collective aura chance d'y gagner en cohésion ». N'est-ce point un peu le système préconisé par le Gouvernement britannique à la Conférence du Désarmement (66). La désignation de l'agresseur, dans le plan britannique était l'œuvre d'une Conférence internationale, mais les décisions de cette Conférence, pour être valables, devaient être acceptées par les sept grandes puissances et la majorité des autres Etats signataires de la Convention établissant ce système. M. de Auer envisage une solution assez proche de celle-ci, non plus dans un système individualiste, mais dans un système de désignation par l'Assemblée. Selon lui, « il convient de charger une Commission d'Arbitrage de présenter un rapport à l'Assemblée et l'Assemblée prendra une résolution sur la base de ce rapport ».

Aucun Etat, dans les communications sur la mise en œuvre des principes du Pacte ne demande la désignation de l'agresseur par un organe tiers (67). Il faut s'en féliciter. Confier cette

(64) Cf. Diamandescu : *op. cit.*, p. 213 sqq.

(65) Maurice Bourquin : *Le Problème de la Sécurité*. La Haye, 1934, III, p. 514.

(66) Doc. Conf. D. 157, p. 476 sqq.

(67) Mais au cours des années antérieures ceci avait fait l'objet de plusieurs propositions. D'abord à la II^e Assemblée, M. Broga (Brésil) avait demandé que « tous les Membres de la Société reconnaissent la compétence de la C.P.J.I. pour décider *de pleno* en cas de doute et sur la demande de l'un d'eux quel a été l'Etat agresseur ». Système qui, remarquons-le, préserve dans une cer-

tâche à la Cour Permanente de Justice Internationale serait, je crois, la détourner de son but et l'exposerait à des dangers. Créer un organisme spécial paraît encore plus redoutable : ce serait alourdir le mécanisme déjà compliqué de Genève. On attermoierait encore plus si une décision nouvelle était nécessaire.

De tous les moyens de détermination de l'agresseur, la détermination par le Conseil, pourvu qu'on abroge, au moins sur ce point, la règle de l'unanimité, nous apparaît la meilleure. Elle évite le danger d'anarchisme et de déni de justice qu'implique la désignation individuelle de l'agresseur par chaque Etat. Elle n'alourdit pas pour autant le mécanisme de la Société, puisque, de toutes façons, dans une telle crise, le Conseil sera appelé à se réunir, au moins en vertu de l'article 11. On peut donc, croyons-nous, considérer ce mode de désignation de l'agresseur vers lequel tend la pratique de la Société, comme le meilleur.

taine mesure la détermination individuelle par les Etats. D'autre part, en 1924, l'Allemagne avait exprimé le désir d'un organisme spécial pour juger des cas de rupture du Pacte. *Réponse à la consultation sur le projet de traité d'Assistance Mutuelle*. A. 1924, C. III, p. 148 ; de même à la V^e Assemblée, le projet déposé par un Groupe Américain (A. 1924, C. III, Annexe 4) confie la détermination de l'agresseur à la C.P.J.I.

CHAPITRE III

L'APPLICATION DES SANCTIONS

§ 1. — Qui doit appliquer les sanctions ?

Une fois l'agression établie, une fois décidé le recours aux sanctions, un nouveau problème se pose. Qui en dirigera l'application? Le Pacte laisse incontestablement ce soin aux Etats individuellement. Pourtant cette solution présente de graves dangers, « car un Etat peut se soustraire à ses obligations en prenant des mesures inefficaces, lentes, inutiles. Enfin, le défaut de coordination et de contrôle durant l'exécution peut aussi compromettre le succès de l'action entreprise en vertu de l'article 16 (1).

Ces inconvénients firent qu'à certaines époques on tendit à douer de prérogatives, dans ce domaine, les organes de la Société des Nations : Assemblée et Conseil. Cette tendance se fait jour dans le rapport Tittoni, qui insiste sur la nécessité de créer des organes destinés à assurer d'une façon immédiate et parfaite la coopération entre les divers pays, dès que l'article 16 doit être appliqué (2). La Commission Internationale du Blocus prévoit une réunion par le Conseil des Etats intéressés dans un conflit, des Etats voisins et, à son avis, de cette façon, on pourrait arrêter plus facilement « un plan commun d'action » (3) et la résolution prise au sujet des modalités d'application serait transmise aux Etats. Le Conseil fixerait la date où les mesures devraient être appliquées. Les amendements de 1921 ne devaient refléter ces timides efforts que dans leur troi-

(1) Tattana Voronoff : *L'article 16 du Pacte de la Société des Nations*, Paris, Sirey, 1937, p. 95.

(2) A. 14 1927 V, p. 11.

(3) Rapport de la C.I.B. : A. 14 1927 V, P., p. 15-22.

sième alinéa : « Le Conseil doit notifier à tous les membres de la Société la date à laquelle il recommande d'appliquer les mesures de pression économique visées au premier article ». Les résolutions prises le même jour par l'Assemblée allaient un peu plus loin : Résolution 7 : Le Conseil, pour la mise en œuvre des sanctions de l'article 16, pourra se faire aider, s'il le juge utile, d'une Commission technique qui siégera en permanence dès que l'action sera déclenchée et qui comprendra, s'il est désirable, des représentants des Etats le plus particulièrement intéressés ».

Nous allons toujours retrouver la même courbe ascendante jusqu'en 1924, puis, après l'échec du Protocole de Genève, les mêmes hésitations, les mêmes contradictions. Avec le projet de Traité d'Assistance Mutuelle, nous voyons confier un rôle très large au Conseil dans l'application des sanctions (4). Cette extension même de la compétence du Conseil devait faire repousser par l'Angleterre ce projet de traité (5), et sur ce point, le Protocole ne devait pas se montrer très novateur. Dans son système, l'Etat ne reste, sans doute, plus « juge de ce qu'il doit faire, car c'est le Conseil qui le lui dicte, mais il reste juge de ce qu'il fera, car il est juge de la manière dont il exécutera les obligations » (6).

(4) Le Conseil peut :

a) Décider d'appliquer immédiatement à l'Etat agresseur les sanctions économiques prévues par l'article 16 du Pacte, les Membres signataires du présent traité n'étant toutefois liés par cette décision que dans le cas où l'Etat attaqué est fondé à se prévaloir des articles du Pacte.

b) Désigner les Hautes Parties Contractantes dont il requiert l'assistance.

c) Déterminer les forces que chaque Etat contractant devra mettre à sa disposition.

d) Prescrire toutes mesures pour assurer des communications et transports relatifs aux opérations.

e) Préparer un plan de coopération financière entre les Hautes Parties Contractantes, en vue de fournir à l'Etat attaqué et aux Etats assistants les fonds nécessaires aux opérations.

f) Désigner le commandement en chef et lui fixer le but et la nature de sa mission. (A. 1923, P., p. 403-40.)

(5) « Le projet de traité semble impliquer une extension peu désirable des attributions du Conseil de la Société. Aux termes de l'article 16 du Pacte, le Conseil ne peut que recommander les mesures à prendre et même, aux termes de l'article 10, il ne peut qu'aviser aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. Aux termes de l'article 5 du projet de traité, le Conseil a qualité pour décider l'adoption de diverses mesures. Ainsi le Conseil deviendrait un organe exécutif, doté de pouvoirs considérables, au lieu d'être un organe consultatif. De toute manière le Conseil est un organe particulièrement peu apte à exercer le contrôle des forces militaires opérant contre un Etat ou des Etats donnés. » (A. 1924, C. III, p. 145.)

(6) Otto Bruck : *Les sanctions en Droit International Public*. Paris, 1933, p. 145.

Le Protocole rejeté, c'est la période des contradictions, mais en dépit des efforts pour en récolter les débris, pour renouer, on ne devait jamais plus retrouver ce même esprit de loyal internationalisme. Peut-être faut-il voir un essai de retour à la compétence du Conseil pour l'application des sanctions dans le modèle de Traité de non-agression et d'assistance mutuelle, du Comité d'Arbitrage et de Sécurité. Dans son article 4, deuxième alinéa, il prévoit des mesures proposées par le Conseil auxquelles « les puissances signataires se conformeront » (7). Quand on en arrive à l'application des sanctions contre l'Italie, on voit que le principe de l'autonomie étatique a été assez largement respecté. Pourtant les nécessités même de l'action ont amené la création de Comités chargés de coordonner et d'organiser les sanctions économiques. « La mise en œuvre de celles-ci, écrit M. Charles Rousseau, n'a pas été confiée aux organes de la Société des Nations ou à des organismes ad hoc qui, s'ils groupent occasionnellement, pour des fins communes, des membres de la Société des Nations, ne sont, à aucun degré, des organes de la Société en se présentant au contraire, à l'égard de celle-ci, avec un caractère d'indépendance possible » (8). Une certaine part a été faite en réalité à l'esprit sociétaire, car la plupart des mesures n'ont pas été préparées par le lourd Comité de Coordination, groupant les représentants de tous les Etats sanctionnistes, mais par le « petit Comité » (pour reprendre un mot de M. J. Paul-Boncour) ou Comité des Dix-Huit.

Plusieurs Gouvernements se prononcent aujourd'hui pour le renforcement des pouvoirs des Organismes genevois. Pour la Bulgarie (9), et peut-être aussi le Portugal (10), la compétence du Conseil dans la mise en œuvre des sanctions devrait être et précisée et renforcée. Pour le Panama (11), c'est l'Assemblée qui aura compétence pour « prononcer » les sanctions.

La position de ces Gouvernements trouve un assez large écho dans l'opinion et la doctrine. M. Jean Ray semble pencher pour la compétence du Conseil (12), d'autre part l'Association Fran-

(7) *J. O.*, 1928, p. 1.180.

(8) Charles Rousseau : « L'application des sanctions contre l'Italie ». *R.D. I.L.C.*, 1936, p. 21.

(9) *J. O.* 154, p. 86.

(10) *J. O.* 154, p. 87.

(11) *J. O.* 154, p. 86.

(12) Jean Ray : « L'Éventuelle Réforme de la Société des Nations ». *R.D.I. L.C.*, 1936, p. 249.

çaise pour la Société des Nations voudrait voir doter celui-ci de fonctions délibératrices et décisives (13).

§ 2. — Les sanctions applicables

A) SANCTIONS PASSIVES

L'énoncé des sanctions applicables est assez bref dans l'article 16. Reprenons-en l'énoncé :

« 1° *Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contracte aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un Acte de Guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à couper immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société.*

« 2° *En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.*

Cette énumération est assez restreinte. Nous allons essayer de la décomposer et nous verrons, pour chacun de ses éléments, les modifications proposées.

a) Sanctions morales

M. Otto Bruck définit les sanctions morales : « celles qui frappent un Membre de la Communauté internationale, coupable d'avoir transgressé le droit régissant cette communauté, dans son honneur et sa considération ».

(13) Note explicative jointe au projet de Réforme de la Société des Nations présenté par la Fédération Française des Associations pour la Société des Nations, juin-septembre 1936.

Tout le mécanisme du Pacte tend à jeter un certain discrédit sur l'Etat qui le viole. Pour les Anglo-Saxons, ce discrédit jeté par l'opinion internationale sur l'Etat fautif devait être une des grandes forces de la Société. Cette foi en l'opinion publique, considérée comme l'arme essentielle de la Société, pour l'exécution de ses arrêtés, fut exprimée à maintes reprises dans les différentes sessions et ne contribua pas peu à nuire au développement et à la mise au point des mesures de coercition. C'est ainsi que lord Robert Cecil, commentant son rapport sur l'arme économique à la première Assemblée, crut bon de préciser qu'à son avis l'arme la plus puissante de la S.D.N. n'était ni l'arme économique, ni l'arme militaire, mais l'opinion publique. Il se déclarait personnellement convaincu qu'une fois que l'opinion publique se serait déclarée contre une nation celle-ci devrait réfléchir » (14).

En fait, on peut citer, dans l'histoire de la Société, un certain nombre d'appels à l'opinion publique et l'application de véritables blâmes à certains Etats. Ce fut le cas lors de l'affaire Sino-Japonaise, où, à défaut d'autres mesures, un blâme fut voté contre le Japon. On pourrait encore citer le blâme adressé à l'Allemagne pour avoir violé le traité de Versailles en remilitarisant la rive gauche du Rhin.

Mais ces applications récentes de sanctions morales ne prouvent pas un véritable développement de l'institution. Elles attestent simplement la faiblesse momentanée de la Société, qui redoute l'emploi de toute autre sanction. Ce qui le prouve, c'est qu'il est difficile aujourd'hui de croire à l'efficacité d'un appel à l'opinion publique. La presse de trois des grands pays européens est si évidemment soumise à leurs Gouvernements, qu'un tel appel n'atteindra jamais leurs populations. Par ailleurs, les réactions de l'opinion dans l'affaire Italo-Ethiopienne ont été si contradictoires qu'on ne peut guère lui accorder de crédit. Il ne faut pas oublier qu'aujourd'hui les peuples ont perdu tout sens international. Ils n'ont plus, dans ce domaine, que des réactions de politique intérieure. Ils jugent les actes des Gouvernements étrangers d'après le régime politique en vigueur. Cette absence de toute idée d'une éthique internationale chez la plupart des peuples ôte sa valeur à l'idée de sanction morale.

Pourtant, dans les pays anglo-saxons, on voit encore préco-

(14) A. 1920, P., p. 395 sqq.

niser l'appel à l'opinion publique ; sans doute parce que, si en général on y ignore tout des questions internationales, il y existe du moins de très forts courants de pacifisme sentimental (15).

b) *Sanctions diplomatiques*

On peut entendre par sanctions diplomatiques, des sanctions qui ont pour but de mettre, pour un temps, l'Etat fautif dans une sorte de quarantaine, par le retrait des missions diplomatiques accréditées auprès de son Gouvernement. Les projets italien et français de Pacte de la Société des Nations envisageaient l'obligation de cette rupture diplomatique, mais dans le Pacte lui-même, nous n'en voyons pas trace (16).

Pourtant pendant les premiers temps de la Société, on tendit à considérer comme évidente cette rupture des relations diplomatiques (17). On considéra à l'époque que cette rupture serait d'un gros effet moral, surtout si toutes les missions diplomatiques pouvaient quitter la capitale de l'Etat fautif d'une façon simultanée. La Commission Internationale du Blocus ne devait pourtant envisager qu'une rupture limitée. Le rappel des Chefs des Missions suffira à produire « une impression très profonde ». Des représentants diplomatiques moins élevés sont à maintenir « pour conserver avec l'Etat fautif les relations essentielles » (18).

Les résolutions du 4 octobre 1921 prouvent elles aussi que « la rupture des relations diplomatiques pourra en premier lieu être limitée au rappel des Chefs de Mission ». On envisage donc une sorte de gradation à l'intérieur des sanctions diplomatiques.

On s'est, à la même époque, posé la question pour les rela-

(15) Cf. dans les numéros du *Manchester Guardian* de mai 1936, une contreverse par lettres entre M. J. A. Hobson et Mrs Swanwick ; et aussi l'éditorial du même journal, le 16 juin 1936. Cette attitude se trouve aussi parfois dans d'autres pays : Cf. par exemple : la *Reichpost* (Autriche), du 23 avril 1936. Notons au surplus que le Gouvernement du Panama se déclare partisan de sanctions morales.

(16) A moins qu'avec M. de Brouckère, on ne considère la rupture de toutes relations personnelles comme impliquant la rupture diplomatique : C.P.D.I. (b), p. 93 sqq.

(17) Rapport de Lord Robert Cecil à la première assemblée : « Ces mesures doivent comprendre la rupture de toutes relations diplomatiques avec l'Etat en rupture de Pacte. A. 14 1927 V, p. 13.

(18) Cf. rapport de la C.I.B. : A. 14 1927 V.

tions consulaires. Si on applique intégralement les sanctions économiques elles perdront beaucoup de leur raison d'être. Pourtant on n'en envisage pas la suspension. Le rapport de la C.I.B., aussi bien que les Résolutions de l'Assemblée sur l'Arme économique considèrent que « les relations consulaires pourront être éventuellement conservées ».

La question devait en rester là. Ni dans l'affaire du Chaco, ni dans l'affaire de Mandchourie, on ne devait rappeler les Missions diplomatiques. Encore moins dans l'affaire Italo-Ethiopienne qui fut caractérisée par des négociations incessantes entre les Etats Membres et l'Etat fautif.

Ce fait devait amener une réaction dans l'opinion, et de nouveau on voit des auteurs poser en principe la rupture de toutes relations diplomatiques avec l'agresseur (19). Nous voyons aussi des Gouvernements favorables à cette sanction, tel le Gouvernement Chilien dans son fameux Memorandum aux nations américaines qui sonna comme le tocsin d'alarme de la Réforme, et le Gouvernement du Panama (20).

On peut rapprocher des sanctions diplomatiques certaines sanctions d'ordre juridique telle que celle, proposée par Jean Ray (21), de refuser à l'agresseur les bénéfices des droits de belligérant.

c) *Sanctions économiques*

Nous arrivons à la question sans doute la plus importante pour cet examen des sanctions applicables : les sanctions économiques sont les seuls à avoir été mise en œuvre par la Société.

« Les sanctions économiques sont celles qui touchent aux relations commerciales, financières et industrielles du Membre de la Communauté Internationale coupable d'avoir transgressé le droit régissant cette communauté. Elles le frappent, soit directement, soit indirectement à travers ses sujets » (22).

(19) Cf. en particulier les Propositions de M. Rolin à la XIV^e Assemblée des Associations pour la Société des Nations à Glasgow, 15 juin 1936.

(20) *J. O.* 154, p. 34.

(21) Jean Ray : « L'éventuelle réforme de la Société des Nations ». *R.D.I.* L.C., 1936, p. 249.

(22) Otto Bruck : *op. cit.*, p. 245.

a) *Sanctions économiques directes :*

Les Membres « *s'engagent à rompre immédiatement avec lui (l'Etat fautif) toutes relations commerciales ou financières* ». Ainsi s'exprime le Pacte.

Laissons le mot « immédiatement ». Nous étudions à part cette question de l'automatisme. Qu'a-t-on prétendu faire, pendant tout le développement du Pacte, de ces sanctions économiques ?

Si on parla beaucoup des sanctions aux deux premières Assemblées, elles n'ont guère apporté d'éléments importants du point de vue de la technique des sanctions économiques (23).

Tout le débat se situe sur le plan de l'automatisme et de la simultanéité, de la détermination de l'agresseur, de la préparation à l'avance des mesures coercitives. On étudie aussi la fameuse question des nationaux et des résidents. Pourtant il faut remarquer que les préoccupations se centrent sur l'application des sanctions économiques. On ne se pose pas beaucoup les problèmes des sanctions militaires. A ce point de vue, les dénominations sont claires : on parle de Blocus, exprimant ainsi le caractère passif, pour ne pas dire pacifique, des sanctions qu'on entend appliquer. De même le titre des résolutions du 4 octobre 1921, pourtant assez générales dans leur teneur : « Résolutions sur l'Arme économique ».

Pourtant au cours de ces débats, une proposition très précise avait été faite, envisageant les applications techniques des sanctions économiques. C'est la proposition émise par M. Braga (Brésil) (24) d'un « Blocus Juridique Universel ». On trouve entre autres choses dans ce document : « l'interdiction des opérations de Bourse réglées par les lois de l'Etat agresseur, non seulement sur la monnaie, mais aussi sur des titres quelconques, publics ou privés. L'adoption de droits prohibitifs sur l'entrée et la sortie des marchandises provenant et à destination de l'Etat agresseur. La rupture, d'une manière générale, de tous

(23) Tout au plus dans le rapport de la C.I.B. à la 14^e Session du Conseil (A. 14 1927 V, pp. 15-22), voit-on affirmer que l'interdiction de toutes relations commerciales doit être absolue. Les articles mis sur une liste comme étant d'une utilité primordiale devraient être empêchés d'entrer dans l'Etat fautif. Les mesures financières comportent l'interdiction de l'accès à la bourse dans les pays de la Société.

(24) A. 1921, C. III, annexe 19.

les rapports auxquels fait allusion le premier alinéa de l'article 16 (25).

Le Projet de Traité d'Assistance Mutuelle, le Protocole de Genève, les Accords de Locarno ne devaient rien apporter de bien nouveau en ce qui concerne les sanctions économiques. La Conférence pour la Limitation et la Réduction des armements devait passer, elle aussi, sans rien donner de précis. Ce qui se manifeste de plus clair, c'est un certain désir de ne rien préparer à l'avance qui ne prouve pas un attachement très vif aux sanctions (26). Le Pacte Kellogg ne comporte en principe pas de sanctions sinon celle-ci, qu'il cesse de protéger l'Etat coupable d'avoir recouru à la guerre. Pourtant à son propos, on vit un Sénateur Américain demander au Congrès que soit interdit le ravitaillement en armes et munitions de l'Etat violeur (27). C'est là comme un tout premier degré des sanctions économiques.

Les travaux préparatoires à la Conférence du Désarmement, comme la Conférence elle-même, s'ils n'ont abouti à rien de pratique ont accumulé un très grand nombre de renseignements de toutes sortes. Il y a là toute une mine pour le jour où on voudra reprendre cette question. Pourtant au point de vue qui nous intéresse en ce moment, nous ne trouvons que peu de choses qui vailent la peine d'être signalées. La Conférence ne change en rien les positions acquises. Cependant, signalons le Projet Français du 14 novembre 1932 (28) qui déclare que tout manquement au Pacte de Paris entraînera l'interdiction de toute relation directe ou indirecte d'ordre économique et financier avec le pays agresseur, et aussi les propositions du Sous-Comité économique et financier du Comité des XIII destinées à rendre plus efficace le Pacte de la S.D.N.

Les choses en étaient là quand sur le rapport du Comité des Six, les Membres du Conseil considérèrent qu'ils se trouvaient en présence d'une guerre engagée contrairement aux obligations du Pacte (7 octobre 1935). Le 9 octobre, les Membres de l'Assemblée prirent eux aussi position.

(25) Remarquons que M. Braga envisage ces sanctions à titre permanent tant que l'Etat fautif n'a pas cédé.

(26) Cf. les réponses du Comité financier au sujet de la réunion méthodique des renseignements. Appendice au Rapport Rutgers. IX Désarmement 1928 IX 3, p. 35.

(27) Cité par Otto Bruck : *Les Sanctions en Droit International Public*, p. 190.

(28) S.D.N. 1932 IX 58.

Pour la première fois on allait appliquer les sanctions économiques et nous verrons bientôt que l'Affaire Italo-Ethiopienne sera une mine d'expériences fort importantes, car on sait maintenant ce que sont les sanctions et on peut en déterminer beaucoup mieux qu'auparavant les conditions de succès. N'anticipons pas sur notre plan et examinons la mise en œuvre des sanctions économiques lors de l'Affaire Italo-Ethiopienne.

Nous trouvons d'abord une proposition émanant de M. Eden au Comité établi spécialement pour coordonner les mesures économiques, dit Comité des Dix-Huit, de demander aux pays ayant mis l'embargo sur les armes à destination des deux parties de le lever en faveur de l'Ethiopie. D'autre part, il invite les pays qui n'ont pas encore mis l'embargo sur les armes destinées aux belligérants à le faire. Le Comité se rallie à cette proposition et adopte une liste d'armes dont l'exportation vers l'Italie est prohibée (29).

C'était là une mesure qui s'imposait de façon plus impérieuse qu'aucune autre, quel que soit l'avenir des sanctions économiques dans la Société et celle-ci fut-elle réduite à une sorte de Concert diplomatique, on ne peut admettre que les Etats Membres fournissent en matériel de guerre un Etat qui aurait été reconnu comme agresseur.

On allait appliquer par ailleurs trois sortes de mesures économiques : rupture financière, prohibition des exportations, prohibition de certaines importations.

Et tout d'abord la rupture financière, puisque c'est la première qu'examina le Comité de Coordination (30). Elle commençait par interdire toute aide financière au Gouvernement Italien, directe ou indirecte : consentement à emprunts, crédits bancaires et l'exécution de tout contrat de prêts à lui consentis. Elle interdisait tous crédits ou prêts à des collectivités physiques ou morales établies en territoire italien, ainsi que l'exécution des contrats de prêts consentis à ces Sociétés ou personnes physiques. Enfin, c'est toute émission d'actions ou appels de capitaux au profit de personnes physiques ou morales établies en territoire italien, ainsi que toutes souscriptions à de telles émissions effectuées en Italie ou ailleurs.

A côté de cette rupture financière, nous voyons adopter une

(29) *J. O. Supp. Spec.* 145 et 146, pp. 32 sqq, et 63-64 pour le Comité des Dix-Huit ; 14-15, 19-20 pour le Comité de Coordination.

(30) *J. O. Supp. Spéc.* 145, p. 16 sqq.

rupture économique, mais ici on semble déjà beaucoup moins ferme. Ceci s'explique, Il est beaucoup plus facile d'interrompre les relations financières que les relations commerciales. Surtout qu'en somme cette convention se ramenait à interdire toute aide financière, directe ou par un moyen détourné, à l'Italie dans son agression. La rupture des rapports commerciaux pose de plus graves problèmes. La dépendance vis-à-vis de tel ou tel Etat est beaucoup plus déterminée, les problèmes financiers ayant au contraire un certain caractère interchangeable.

Le Comité de Coordination envisagea d'abord l'interruption des importations italiennes. L'interdiction d'importer s'étendait à toutes marchandises italiennes (seule exception : les monnaies et lingots d'or et d'argent) à tous les produits ayant subi plus de 25 % de transformation en Italie (31) (règle qui devait se révéler assez difficile à appliquer dans la pratique).

Il s'en faut de beaucoup que le programme adopté pour les exportations vers l'Italie fut aussi ferme. On envisagea de n'interdire que certaines catégories d'exportations, pouvant plus spécialement être employées dans la guerre, avec un souci humanitaire, mais peut-être maladroit dans un blocus de cette sorte, d'épargner les populations civiles (32).

Les Gouvernements étaient en plus invités à se méfier des réexportations possibles vers l'Italie de marchandises expédiées vers d'autres Etats.

C'était d'ailleurs avec une certaine difficulté qu'on était arrivé à établir une liste et le Sous-Comité des mesures économiques avait vu d'ardentes discussions (33).

On envisagea par la suite l'extension de cette liste. Pour le charbon et ses dérivés combustibles en particulier, les pétroles et leurs dérivés, les fers fontes et aciers (34). L'embargo sur le pétrole, la « Mineral Sanction » de sir Thomas Holland, devait soulever les plus vives difficultés et, en fin de compte, ne pas être appliqué.

(31) *J. O.* 145, pp. 20-21.

(32) L'embargo fut établi sur :

.. a) les chameaux, ânes, mulets et tous autres animaux de transport ;
b) le caoutchouc ;

c) bauxite, aluminium, alumine, minerai de fer et ferraille, chrome, manganèse, nickel, titane, tungstène, vanadium, leurs minerais et ferro-alliages (ainsi que le ferro-molybdène, le ferro-silicium, le ferro-silico-manganèse, le ferro-silico manganèse aluminium), l'étain et le minerai d'étain.

J. O. 145, pp. 24-25.

(33) *J. O.* 145, pp. 100 à 115.

(34) *J. O.* 146, p. 46.

Pour nous résumer dans l'affaire Ethiopienne, nous voyons mettre en œuvre une rupture financière, une rupture complète des importations, une rupture assez restreinte des exportations vers l'Italie. Cette expérience allait s'avérer déplorable, si déplorable qu'on peut en dater une nouvelle ère pour l'application des sanctions.

En effet, à l'égard des sanctions économiques, nous allons voir, et avant même l'achèvement de l'expérience un certain nombre de courants se former. Nous avons vu, en étudiant le développement général de l'article 16, des propositions de suppression radicale à cette époque (35). Ce n'est heureusement pas la seule réaction (36) mais en général on peut enregistrer une désaffection pour l'Article 16. On semble surtout dégager deux leçons : Les sanctions économiques ne valent qu'appliquées de façon massive ; les sanctions économiques n'ont de valeur que comme contexte de mesures militaires. Nous retrouverons bientôt ces deux points.

6) *Sanctions économiques indirectes :*

Les sanctions économiques peuvent ne frapper l'Etat coupable qu'indirectement, en la personne de ses ressortissants. C'est ce que prévoit le Pacte (art. 16, §1 in fine) qui stipule que les Etats Membres s'engagent « à interdire tous rapports entre leurs Nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les Nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société ».

Cette rupture entre les ressortissants, on allait immédiatement, dès les premières Assemblées, chercher à l'étudier et à l'organiser. Mais dès la première Assemblée, nous voyons poindre une difficulté qui allait poser un grave problème. Lord Robert Cecil en effet, mettant cette question à l'ordre du jour de la future Commission Internationale du Blocus, cite parmi les

(35) Remarquons tout de suite la tendance Sud-Américaine. Elle envisage avant les hostilités un embargo, au moins sur les armes, pour toutes les parties en conflit, embargo qu'on lèvera après l'ouverture des hostilités, mais qui sera maintenu pour la partie qui « d'après les circonstances de l'agression, semble coupable ». L'interdiction de lever des emprunts sera faite selon le même procédé de discrétion. (Cf. projet de traité général de M. Saavedra Lamas.)

(36) Citons comme symptomatiques des faveurs que rencontrent encore les sanctions économiques, les Etudes de sir Thomas Holland, sur « la Sanction Minérale ». Cf. *Manchester Guardian*, 7 sept. 1936.

devoirs des Etats dans l'application de l'article 16 « la rupture de tous les Nationaux de son territoire et ceux de l'Etat en rupture de Pacte » (27). Remarquons tout de suite la différence entre les deux propositions. Le Pacte demande à tout Etat membre d'ordonner la rupture de toute communication entre ses Nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, où que ceux-ci et ceux-là résident, et fussent les uns et les autres hors de leur pays d'origine. Mais il demande en plus à chaque Etat Membre de faire cesser toutes communications entre les Nationaux de l'Etat fautif et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société, qui se trouveraient résider sur son territoire. Passant rapidement, le rapport Cecil ne retient plus qu'un seul critère global, l'Etat doit faire cesser toutes relations entre les personnes résidant sur son territoire et les personnes résidant sur le territoire de l'Etat fautif. Et c'est en effet la voie vers laquelle devait s'orienter la Société. Dans les réponses des divers Membres de la Société, faites au Secrétariat à l'usage de la C.I.B. au sujet de l'arme économique (38), l'Inde fait remarquer que son Gouvernement ne possède pas les pouvoirs nécessaires pour interdire à ses citoyens résidant en d'autres pays les relations avec les ressortissants d'autres pays. C'est donc à un courant assez général dans l'Empire Britannique que nous avons à faire. Rien d'étonnant désormais que le rapport de la C.I.B. (39) dise que dans le § 1 de l'article 16 « le mot nationaux paraît avoir été mal choisi ». Le rapport poursuit en disant que la Commission partage l'avis de l'Assemblée, « à savoir que nationaux veut dire résidents ». C'est dans ce sens que ce terme a dû être compris, mais il convient que cette interprétation du mot nationaux n'est pas évidente ; elle s'écarte même du sens habituel. L'emploi du mot « nationaux » est une des raisons pour lesquelles il pourrait être bon de donner à l'article 16 une nouvelle rédaction et de substituer le mot « résidents » au mot « nationaux ».

En réalité, il s'agissait de changer complètement le système de rupture des relations personnelles, et il fallait singulièrement tirer sur le texte et le malaxer pour arriver à donner à « nationaux » le sens de « résidents », car c'était faire dire deux

(37) Rapport de la VI^e Commission : cf. A. 14 1927 V, p. 12 sqq.

(38) J. O. 1921, pp. 433 sqq et 930 sqq.

(39) A. 14 1927 V, pp. 15-22.

(40) A. 1921, P., pp. 419-420.

fois la même chose au Pacte. Ce critère de la Nationalité avait été adopté dans le Pacte à la demande de la France, qui gardait un triste souvenir des agissements des Allemands aux Etats-Unis. Rien d'étonnant dès lors à ce que le représentant de la France s'opposât, en II^e Assemblée, à ce que le mot « nationaux » fut remplacé par le mot « résidents ». Il demanda au contraire qu'on tînt compte des deux critères de la résidence et de la nationalité (40). Pourtant après renvoi à la I^{re} Commission, le 4 octobre 1921, l'Assemblée devait voter un amendement disant que les Etats Membres s'engagent « à interdire tous rapports entre les personnes résidant sur leur territoire et celles résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat, Membre ou non de la Société ». De même les Résolutions interprétatives sur l'arme économique portaient en leur paragraphe 13 : « Pour la rupture entre personnes relevant de l'Etat fautif et personnes relevant des autres Membres de la Société, le critère sera la résidence et non pas la nationalité ».

La question fut reprise peu après par le Gouvernement Britannique, qui voulait donner satisfaction au Gouvernement français. Le 30 juillet 1923 il proposa un nouvel amendement à l'article 16, § 1, différent de celui de 1921, et plus proche, sinon de la lettre, du moins de l'esprit du Pacte primitif. « La rupture des relations commerciales et financières, l'interdiction de tous rapports aurait dû avoir lieu « sinon entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, au moins entre les personnes résidant sur leurs territoires et les personnes résidant sur les territoires des Etats en rupture de Pacte (41) ». La même phrase devait être insérée dans le passage sur « la cessation de communications financières, commerciales ou personnelles ». La quatrième Assemblée décida de renvoyer la question à l'année suivante (42). En 1924 une nouvelle rédaction fut proposée, et l'Assemblée vota à l'unanimité le texte suivant : « Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports au moins entre les personnes résidant sur leur territoire et celles résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte. Ils s'engagent

(41) A. 14 1927 V, p. 45.

(42) Résolution du 22 sept. 1923 : *ibid.*, p. 45.

aussi à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles, au moins entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat membre ou non de la Société, et en outre, à leur convenance, entre les Nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société » (43).

Il est à remarquer que, lors des sanctions contre l'Italie, les Membres de la Société ont adopté le critérium de la résidence.

La recommandation du Comité de Coordination sur les mesures financières l'atteste (44). Ce que l'on considère dans ce document c'est uniquement la résidence en territoire italien (45). La pratique est donc ici nettement contraire à la lettre du Pacte.

*
**

C'est en fait à ces ruptures économiques, à ces sanctions économiques indirectes que, dans la pratique du Pacte, se bornent les sanctions personnelles. Le Pacte prévoyait l'interruption de toutes relations personnelles, mais dès 1921, on voit le rapport de la Commission Internationale du Blocus préciser que « les relations personnelles ne doivent être mises en cause » qu'en tant qu'elles touchent aux relations commerciales ou financières.

La 3^e Commission de l'Assemblée qui eût à revoir ce rapport se montre hostile à l'introduction « de distinctions qui seraient difficiles à faire et de limitations qui pourraient être dangereuses pour le bon résultat des mesures de pression économique ».

Les résolutions sur l'arme économique restent dans cette ligne. Pourtant elles amenuisent encore singulièrement la règle du Pacte (46).

(43) A. 1924, P., p. 84.

(44) J. O. 145, p. 16 sqq.

(45) C'est ce qu'on peut observer aussi en lisant les réponses des Etats Membres sur les mesures prises pour appliquer les sanctions (à la suite d'une proposition émanée des délégations de la France et du Royaume-Uni au Comité de Coordination) : J. O. 149, p. 63.

Pourtant on peut signaler de la part de la France un certain effort pour étendre la prohibition à ses nationaux résidant hors de son territoire. Dans son décret en date du 28 octobre 1935, l'Article 2 stipule que les interdictions s'étendent aux ressortissants français se trouvant dans un pays où ils bénéficient d'une immunité de juridiction et aux personnes morales établies dans un tel pays, à condition que le Gouvernement dudit pays ait édicté des interdictions analogues.

(46) 15) Il sera nécessaire de soumettre la correspondance et tous les autres moyens de communication à une réglementation spéciale.

Pourtant l'interdiction générale demeure. Elle devait en 1924 soulever les protestations de M. Scialoja (Italie) : « Il y a mille six cents ans, le droit romain comportait une disposition semblable ; elle a été abolie au nom de la civilisation... Je comprends que l'on rompe certaines relations d'ordre financier et commercial, mais je ne conçois pas que l'on propose d'interdire les relations personnelles... Un homme ne pourra plus acheter de pain... Les auteurs de la présente disposition n'ont certainement pas entendu pousser les choses si loin » (47).

M. Cassin, rapporteur, répondra qu'on n'avait voulu toucher que le moins possible à la lettre du Pacte et que ceci expliquait le maintien d'une disposition qui était loin d'avoir le sens rigoureux attribué par M. Scialoja. « Cette expression vise surtout la correspondance des sujets ennemis résidant en territoire belligérant, mais toutes leurs relations familiales et leurs moyens d'existence ont toujours été sauvegardés ». M. Scialoja demanda que cette précision fut insérée dans le rapport. On peut y lire en effet que les obligations spécifiées dans le texte « n'attendent en rien aux principes traditionnels d'humanité concernant la sécurité, la vie matérielle et les relations familiales des personnes visées par les prohibitions » (48).

La question en resta là jusqu'à l'éclosion de l'affaire Italo-Ethiopienne.

Dans l'affaire Italo-Ethiopienne, non seulement les relations personnelles ne furent pas rompues, mais on fit une extrême attention de ne pas nuire à la population civile.

Par ailleurs, il fut spécifié que les dispositions d'ordre financier ne s'appliqueraient pas aux collectivités de caractère humanitaire, ni aux ordres religieux (49). On peut conclure de cet examen que les dispositions du Pacte relatives à la rupture des relations personnelles sont tombées en désuétude.

16) Les relations humanitaires seront continuées.

17) *In fine...* la suppression du ravitaillement de la population civile de l'Etat fautif devrait être considérée comme une extrême mesure de rigueur, à appliquer seulement si les autres mesures disponibles sont clairement insuffisantes.

(47) A. 1924, C. I, p. 60-61.

(48) A. 1924, P., p. 468.

Nous devons signaler qu'au préalable les propositions de blocus juridique universel de M. Braga (Brésil), A. 1921, C. III, annexe 19, allaient assez loin dans les sanctions personnelles.

(49) J. O. 145, p. 16-17.

B) L'ASSISTANCE A L'ÉTAT ATTAQUÉ

a) *Assistance économique et financière*

Les sanctions positives présentaient de graves difficultés, exigeaient de gros sacrifices de la part des Etats Membres. Ne pouvait-on trouver un autre moyen de changer la proportion des forces entre l'agresseur et sa victime et de venir en aide à celle-ci ? Il en est un autre, c'est de prendre des mesures d'Assistance en faveur de la victime de l'agression : aide économique ou financière. Il est à remarquer que le Pacte ne prévoyait rien de tel. S'il fait allusion à des mesures d'assistance en son article 16, § 3, ce sont des mesures d'assistance mutuelle entre Etats sanctionnistes pour réduire les pertes au minimum.

Pourtant assez rapidement l'idée d'une assistance financière ou économique à la victime d'une agression allait se faire jour. Ce système présente en effet de gros avantages. Il demande de moins gros sacrifices à l'Etat Membre, les modalités en sont très simples, il comporte beaucoup de risques de guerre.

Dans le Protocole de Genève, l'Article 12 in fine dit bien que le Conseil établira par ses organismes compétents « les plans de coopération économique et financière entre un Etat attaqué et les divers Etats lui portant assistance, et il communiquera ces plans aux Membres de la Société et aux autres Etats signataires ».

Mais on pense surtout à diminuer les lourds sacrifices demandés par l'application des sanctions, et non pas à organiser un système spécial d'assistance financière en faveur de la victime. C'est à la Commission Préparatoire, à la Conférence du Désarmement que la Finlande, dans un Memorandum au Secrétaire Général (50), destiné à être soumis au Conseil, attire l'attention de celui-ci sur les dangers que les petits Etats pourraient courir en cas d'agression d'une grande puissance. La Finlande craint que ces petits Etats ne soient pas en mesure de résister en attendant que s'organise la résistance collective. Pour parer à ce danger, elle propose quelques suggestions : « Il serait peut-être possible à la S.D.N. de faire des arrangements d'avance pour mettre le Conseil en mesure de fournir une

(50) Doc. Comm. préparatoire : C.P.D. 1 (a), p. 126.

assistance financière immédiate à n'importe quel petit Etat qui serait victime d'une agression. Si par exemple, les Membres de la S.D.N. ou quelques-uns tout au moins étaient prêts sous certaines conditions et jusqu'à une limite maxima, à offrir leurs garanties dans des proportions différentes, le Conseil pourrait, si le cas d'urgence se présentait, présenter toutes mesures pour le lancement d'un emprunt immédiat, pour toute somme qui serait nécessaire dans les limites du maximum prévu ». Le Conseil aurait le droit de mettre « ces ressources à la disposition de l'Etat ou des Etats attaqués, en tout ou partie, suivant qu'il estimerait nécessaire et sous telles conditions qu'il jugerait appropriées, en tenant compte : a) de la capacité économique, financière et militaire des petits Etats attaqués de se défendre eux-mêmes jusqu'au moment de l'assistance générale prévue par l'article 16 du Pacte ; b) des ressources correspondantes de l'agresseur. Plus grande sera la disproportion entre les petits Etats et l'agresseur, plus grande devra être la première assistance financière à la victime de l'agression ». La Finlande conclut en priant le Conseil « d'entreprendre, par l'intermédiaire des organes compétents de la S.D.N., un examen approfondi des moyens pratiques par lesquels les petits Etats qui ont plus besoin de sécurité en raison de leur situation géographique ou autre, pourraient recevoir des garanties suffisantes en ce qui concerne l'assistance financière immédiate qui leur permettrait, en cas d'agression non provoquée, d'acheter du matériel de guerre et d'autres fournitures nécessaires à leur défense victorieuse jusqu'au moment où l'assistance générale prévue à l'article 16 du Pacte pourra entrer en action ».

Le Memorandum finlandais est soumis au Conseil à la session de Juin 1926. Il en ajourne l'examen. Le 4 septembre enfin le Conseil décide de renvoyer ce Memorandum devant un Comité. La Finlande renouvelle alors sa demande en un nouveau Memorandum (51).

Le Comité « décide de renvoyer purement et simplement » la proposition finlandaise à la Commission préparatoire (52).

Le Conseil, en sa 43^e session, examina le rapport de ce Comité et décida, « vu l'assistance financière prévue par l'article 16 du Pacte de demander à l'organisation financière de la S.D.N. d'examiner la proposition finlandaise, ainsi que toutes autres

(51) C.P.D. 1 (b), p. 92-93.

(52) C.P.D. 1 (b), p. 110.

mesures analogues, afin d'établir un plan mutuel d'assistance financière en faveur d'un Etat victime d'une agression » (53).

Mais au moment même où on met la proposition finlandaise à l'étude, on voit poindre ce qui devait l'empêcher d'aboutir. En effet, à la 46^e session du Conseil, Sir Austein Chamberlain (54) déclara qu'il « considère que le projet... doit être favorablement accueilli... ». « Mais le projet impliquerait l'acceptation par mon Gouvernement de lourds engagements financiers qui devraient être remplis automatiquement en cas d'agression et mon Gouvernement devrait solliciter du Parlement des pouvoirs spéciaux pour assurer les charges imposées par ce projet. Il ne pourrait solliciter ces pouvoirs du Parlement et il est convaincu que, dans les circonstances actuelles, celui-ci n'accorderait pas ces pouvoirs, à moins qu'on ne puisse lui montrer qu'en retour notre pays est susceptible d'obtenir l'aide appréciable qui résulterait de l'acceptation générale d'une convention pour la limitation et la réduction des armements, impliquant de vastes mesures de désarmement général ». C'était d'ores et déjà lier la question de l'assistance financière à celle du désarmement et cette liaison devait empêcher d'aboutir toute organisation de l'assistance financière. Au même moment, l'Assemblée déclare la proposition finlandaise capable de contribuer « à l'organisation de la sécurité indispensable pour aboutir au désarmement général », mais lie la question à toutes celles posées par la préparation de la Conférence du Désarmement. (55).

Le Memorandum Rutgers souligne à son tour l'utilité de l'assistance financière. « L'étude de l'Assistance financière à accorder à un Etat victime d'une agression devait être poursuivie, tant au point de vue technique que politique. On devrait examiner dans cette étude la possibilité de l'assistance financière, même avant l'application de l'article 16 » (56). C'est ce que présente de nouveau pour notre étude le Memorandum Rutgers, il souligne le côté pratique de l'assistance financière en montrant qu'elle peut servir, non seulement comme soutien selon l'article 16, mais comme moyen préventif selon l'article 11.

(53) *J. O.*, 1927, p. 137.

(54) *J. O.*, 1927, p. 1.127.

(55) *A.* 1927, P., p. 177.

(56) C.P.D. 1 (e), p. 158.

La IX^e Assemblée devait préciser la forme sous laquelle on introduirait une organisation de l'Assistance financière dans la Société. Le rapporteur de la III^e Commission, M. Rolin-Jacquemins (Belgique), propose à l'Assemblée de décider que l'Assistance financière fasse l'objet d'une Convention spéciale « rentrant dans l'ensemble de l'œuvre de paix et de désarmement qui est entreprise » (57).

En conséquence, le Comité financier soumet à la X^e Assemblée un projet de convention d'Assistance financière. Mais des divergences se font jour : d'autre part on prétend lier cette question au problème de la définition de l'agression ; si bien que la X^e Assemblée suggère que le Conseil charge le Comité d'Arbitrage et de Sécurité d'arrêter, en collaboration avec le Comité financier, ledit texte qui, après avoir été communiqué aux Gouvernements, serait soumis à l'approbation : soit d'une conférence spéciale ou, au plus tard, à celle de la prochaine Assemblée (58).

Le Comité financier et le Comité d'Arbitrage et de Conciliation reprirent ce projet de convention. La III^e Commission apporta quelques modifications à leur texte qui fut approuvé par l'Assemblée le 29 Septembre 1930 et immédiatement ouvert à la signature des membres de la S.D.N. Il est à remarquer que cette assistance financière ne se présentait pas sous la forme d'un prêt à la victime, mais d'une garantie donnée pour le service (intérêts et amortissement) des emprunts souscrits par l'Etat intéressé sur les marchés financiers du monde. On avait donc voulu réduire au minimum la charge des Etats qui auraient à appliquer l'article 16 ou l'article 11. En plus, on avait cherché le mode le plus simple de garantie qui puisse jouer le plus facilement. Pour ne pas imposer aux Etats une charge trop lourde et « tenant compte de ce fait que, pour les Parlements d'un grand nombre d'Etats, il pourrait y avoir quelques difficultés à approuver cette convention sans savoir au préalable quelle répercussion auront sur les budgets nationaux les obligations qui en découlent, il a été entendu que le maximum de cette obligation devait être fixé ». Il l'a été au chiffre de cent millions de francs or... Enfin, pour s'assurer à tout moment que les sommes produites par les emprunts seront dûment employées, un système a été prévu, d'après lequel des

(57) A. 1928, P., p. 102.

(58) A. 1929, P., p. 163.

Commissaires fiduciaires nommés par le Conseil auront toujours à intervenir dans les versements (59).

Cette convention fut signée par une trentaine d'Etats, mais elle resta lettre morte. En effet, comme nous avons eu l'occasion de le dire, on a fait dépendre sa mise en vigueur de la Conclusion d'une Convention Générale de Désarmement. On sait l'échec rencontré sur ce dernier terrain. Nous avons dans cette Convention un des nombreux documents susceptibles un jour de rendre de grands services, accumulés lors de la Conférence du Désarmement.

Dans l'affaire Italo-Ethiopienne, on ne voit pas les Etats apporter d'aide financière à la victime de l'agression, en dépit de demandes réitérées du Négus. Pourtant aujourd'hui dans la littérature et dans l'opinion se dessine un courant favorable à la mise en œuvre de l'Assistance financière à la victime de l'agression se dessine. A l'Académie Diplomatique Internationale, M. Spalaïkovitch (60) s'est fait l'interprète de cette idée tandis que les résolutions du Congrès de Glasgow des Associations pour la S.D.N. (61) déclarent : « Les sanctions économiques et financières prises contre l'agresseur doivent être complétées par des mesures positives d'assistance économique et financière en faveur de l'Etat victime de l'agression ! ».

Des Gouvernements du Nord demandent aussi qu'une aide financière soit apportée à la victime : Danemark (62), Esthonie.

(59) A. 1930, P., p. 141.

Voici d'ailleurs l'économie générale de la convention fort bien résumée par M. Stephen Heald : « Chaque Etat signataire déposerait, à la conclusion de la Convention, des « bons généraux de garantie » conservés par la Société des Nations jusqu'à ce que l'occasion se présente de les utiliser ; ils seront alors transformés en bons spécifiques au moment où, avec l'autorisation du Conseil, un emprunt déterminé sera lancé. Ces bons généraux ou spécifiques comportent l'obligation de garantir une partie, non du principal de l'emprunt, mais seulement des fonds nécessaires à son service annuel. Les participations sont proportionnelles à la condition des différents Etats, aux dépenses générales de la Société des Nations. Le montant maximum annuel nécessaire au service de l'emprunt peut être déterminé par le Conseil et, par suite, le chiffre de la garantie. Le montant de l'emprunt autorisé pourra être en pratique inférieur au maximum ; dans ce cas les garanties spécifiques seront réduites proportionnellement. La garantie ne jouera qu'au cas où dans la mesure où l'Etat emprunteur n'assurerait pas le service de l'emprunt. En plus de ces garanties, certaines grandes puissances donneront une garantie spéciale pour le cas où l'Etat emprunteur serait défaillant ». Stephen Heald et Raymond Leslie Buell : « Action collective et Neutralité ». *Conciliation Internationale*, 1936, pp. 168-169.

(60) Académie Diplomatique Internationale. Séances et Travaux, octobre 1936.

(61) Sur proposition de M. Rolin, XV^e Assemblée des Associations pour la Société des Nations, Glasgow, 15 juin 1936.

(62) Cf. aussi Discours de M. Munch à l'Assemblée, le 2 juillet 1936 : A. (XVI) 1936, P., p. 41.

b) *Assistance militaire*

Le Système des Sanctions du Pacte comporte des sanctions militaires : « *En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société* ».

Aucun des principes du Pacte n'a rencontré sans doute plus vive opposition que celui-ci. Il heurte profondément les pacifismes négatifs. « Pas de guerre pour le Pacte ». Que de fois avons-nous lu cette formule ! Et si on se pose en adversaire des sanctions économiques, c'est parce que les sanctions militaires en apparaissent le corollaire obligé.

On pourrait représenter par un graphique les vicissitudes du principe des sanctions militaires dans le développement du Pacte. D'abord la crise de 1920-21. Ici on hésite, et l'idée de la guerre-sanction semble avoir du mal à se faire admettre : on se préoccupe énormément de l'« arme économique », mais on ne songe guère au § 2 de l'article 16. Le rapport Tittoni (63) y fait à peine allusion. On ne voit rien de ce genre figurer au programme de la Commission Internationale du Blocus. Pourtant la préoccupation des sanctions militaires demeure présente à l'égard d'un certain nombre de Gouvernements dans leurs réponses au Secrétaire Général pour servir à la documentation de la C.I.B. (64).

En général l'état d'esprit n'est pas très favorable au § 2 de l'article 16. Le rapport de la Commission Internationale du Blocus (65) lui donne en effet un caractère, non pas à proprement parler subsidiaire, mais secondaire (66) (C'est une attitude que nous verrons en étudiant les rapport entre les sanctions économiques et les sanctions militaires). Pendant la fin de la crise de 1921 on n'entend plus guère parler du recours à la force armée en application du Pacte.

Mais si on poursuivait cette courbe des mesures coercitives du Pacte, on la verrait soudain se relever. C'est la grande époque

(63) A. 14 1927 V, p. 11.

(64) J. O., 1921, pp. 433 sqq et 930 sqq.

(65) A. 14 1927 V, pp. 15-22.

(66) Le rapport dit en effet que l'article 16 « est essentiellement d'ordre économique ».

du Projet de Traite d'Assistance Mutuelle et du Protocole de Genève.

C'est avec le Projet de Traité d'Assistance Mutuelle que « la guerre-sanction est pour la première fois ouvertement admise » (67). En effet, selon ce texte, le Conseil aurait pu « désigner les Hautes Parties Contractantes dont il requerrait l'assistance »... Déterminer les forces que chaque Etat assistant devait mettre à sa disposition... Prescrire toutes mesures pour assurer la priorité des communications et transports relatifs aux opérations... Préparer un plan de coopération financière entre les Hautes Parties Contractantes en vue de fournir à l'Etat attaqué et aux Etats assistants les forces nécessaires aux opérations... Désigner le Commandement en chef et lui fixer le but et la nature de sa mission (68). Ensuite le projet de Traité d'Assistance Mutuelle envisage un certain régionalisme.

Le Protocole de Genève, qui succède au Projet de Traité d'Assistance Mutuelle, n'innove guère en matière de sanctions militaires. Il en rappelle le principe en son article 11, et dans son article 13 il en prévoit la mise en œuvre. Mais, nous le savons, le Protocole de Genève est rejeté par l'Angleterre. C'est une étape de l'organisation de la Sécurité Collective qui disparaît, la plus belle sans doute, celle où le plus d'espoirs étaient permis. On allait tâcher de sauver les débris de ce qu'on avait entrepris, par une organisation régionale de la paix. L'idée de sanctions militaires allait donc suivre la même transposition.

Le Problème en était là quand en 1926 le Conseil décida la création d'une Commission Préparatoire à la Conférence du Désarmement (69). Pendant tous ces travaux préparatoires et pendant la Conférence du Désarmement elle-même, l'idée de sanctions demeurera comme un accompagnement. Mais d'une manière générale l'idée de sanctions militaires reste dans l'ombre. A peine voit-on la Délégation française, à la Commission préparatoire, demander qu'on étudie « la Procédure permettant l'élaboration rapide des recommandations d'assistance militaire, prévues par le 2^e alinéa de l'article 16 du Pacte... » (70). Mais au fur et à mesure que les travaux avancent, le prestige des sanctions militaires semble baisser. Dans son fameux rap-

(67) Otto Bruck : *op. cit.*, p. 139.

(68) A. 1923, P., p. 399 sqq.

(69) J. O., 1926, p. 164.

(70) A. 14 1927 V, p. 55.

port, M. de Brouckère remarque que « si les sanctions militaires et économiques se présentent dans le texte avec le même caractère obligatoire pour tous les Etats, l'urgence des sanctions économiques est plus fortement indiquée, puisqu'il est formellement stipulé qu'elles doivent être appliquées immédiatement » (71). Cette phrase pour exacte qu'elle soit, exprime bien la tendance générale à faire passer à l'arrière-plan les sanctions militaires. Au reste on n'en parle plus guère, non plus que lors des travaux pour la mise en harmonie du Pacte de la S.D.N. avec le Pacte de Paris. Il faut attendre le fameux projet français de Désarmement du 5 février 1932, pour retrouver vive cette préoccupation. Ensuite, c'est le silence. Jusqu'à l'affaire Italo-Ethiopienne. Nous savons que dans ce conflit la Société n'est pas allée jusqu'aux sanctions militaires. Si on s'est posé la question, ce n'est pas sous l'angle d'une extension des sanctions. On a simplement envisagé le cas où, par représailles, l'Italie attaquerait un des Etats participants. C'est donc du point de vue de l'assistance mutuelle qu'on a examiné l'éventualité d'un recours à la force armée. C'est ainsi que la Grande-Bretagne demanda si les Gouvernements de la France, de la Grèce, de la Turquie et de la Yougoslavie « au cas où des mesures spéciales d'une caractère militaire seraient dirigées contre la Grande-Bretagne par l'Italie, étaient disposés, en cas de nécessité, à prêter leur concours pour résister à de telles mesures et s'ils étaient en mesure de le faire » (72). « Cette question fut posée au Gouvernement français le 14 octobre (1935) et celui-ci définit son opinion sur ce point par une réponse orale disant qu'il interprétait l'article 16 comme impliquant une solidarité complète de chacun des Membres de la Société à l'égard de celui qui serait attaqué par l'Etat en rupture de Pacte ». Cette définition du principe général fut considérée comme satisfaisante par le Gouvernement de Sa Majesté, mais certains points intéressant son application pratique au différend actuel demandaient encore à être élucidés. De nouvelles conversations eurent donc lieu entre les deux Gouvernements. Le 18 octobre, le Gouvernement français remit au Gouvernement de Sa Majesté, par écrit, l'exposé ci-après :

« Le Gouvernement français interprète bien l'obligation « prescrite aux Membres de la Société des Nations en faveur

(71) C.P.D. 1 (b), p. 103.

(72) J. O. 150, p. 332.

« de celui d'entre eux qui serait exposé, du fait de mesures prises en application de l'article 16, aux attaques de l'Etat en rupture de Pacte, comme comportant une solidarité illimitée en matière d'assistance militaire, aérienne ou navale.

« M. Laval a déjà eu l'occasion... à titre d'indication complémentaire, d'indiquer qu'il concevait naturellement cette obligation comme déterminée par les mesures prises en exécution de l'article 16, dans les limites de son application. »

Le même memorandum britannique que nous venons de citer précise que des conversations d'Etat-Major ont eu lieu sur la situation méditerranéenne en vue, et le Gouvernement britannique le souligne (73), de répondre à une attaque de l'Italie contre une des puissances participantes. Ces conversations méditerranéennes se poursuivirent (74), soulevant en fin de compte les protestations du Gouvernement italien (75).

Pour ce qui est des sanctions militaires proprement dites, une grande partie des Etats Membres est absolument décidée et coûte que coûte à ne pas les appliquer. L'opinion en général n'y est pas favorable, sauf en Angleterre. Il faut bien situer les choses dans leur contexte et ne pas en conclure prématurément à une hostilité générale des Etats pour les sanctions militaires. Il s'agissait de l'Ethiopie, et tel Etat qui, demain, risquerait la vie de ses citoyens pour la Belgique et la Pologne peut ne pas désirer les lancer dans une aventure qui rappelle trop les aventures coloniales qu'on entend encore chaque jour louer.

En vérité, l'opinion est aujourd'hui très divisée. Entre ceux qui répètent : « Il ne faut pas faire la guerre pour le Pacte », et ceux qui rêvent d'une Société des Nations vraiment forte, un fossé semble creusé (76). Fossé que, semble-t-il, pourrait seule combler une organisation régionaliste des sanctions (77). Le

(73) *Id.*, *ibid.*, p. 333.

(74) *J. O.* 150, pp. 335-335.

(75) *J. O.* 150, p. 336.

(76) Les discussions des ligues pour la Société des Nations dans les années 1934-35 sont très symptomatiques de cette division des esprits.

(77) La même division se voit parmi les Gouvernements. D'un côté nous trouvons des déclarations comme celle de M. Monteiro (Portugal) (A. 1936 (XVI) P., p. 54 ; et Discours à l'Assemblée le 31 septembre 1936) à la Tribune de l'Assemblée : « On a vu clairement que la sécurité collective ne peut être sauvegardée que par des sanctions militaires » ; ou d'affirmations comme celle du Gouvernement Chinois dans sa communication sur la mise en œuvre des principes du Pacte, selon qui les mesures d'ordre militaire sont « importantes et essentielles » (Communication du 27 août 1936 *J. O.* 154, p. 30 ; et discours de M. Wellington Koo à l'Assemblée le 7 juillet 1936 : A. 1936 (XVI), P., p. 50). Pour M. de Valera (Irlande) « les sanctions économiques et financières ne peu-

Gouvernement Néo-Zélandais (78), le Gouvernement Australien (79), les Etats de la Petite-Entente et de l'Entente Balkanique (80) se prononcent dans le même sens. Enfin M. Baldwin dans un important discours a affirmé : « la sécurité collective ne fonctionnera jamais à moins que les Nations qui y participent ne soient prêtes simultanément à menacer l'agresseur de sanctions militaires et, si nécessaire, à se battre » (81). N'oublions pas l'attitude très ferme du Gouvernement de l'U.R.S.S. (82) et ce que M. Delbos avait déclaré au nom de la France, à la Tribune de l'Assemblée : « Nous savons aujourd'hui qu'il est « vain de compter, pour arrêter une guerre, sur l'emploi exclusif de mesures d'ordre économique et financier » (83).

Les deux grands opposants au principe des sanctions militaires sont aujourd'hui l'Italie et l'Allemagne. Leurs positions sont trop connues pour que nous ayons besoin d'insister.

Nous l'avons dit, le pont qui apparaît entre ces opinions extrêmes, c'est une organisation régionale des sanctions militaires, que leur application ne soit obligatoire que pour les signataires de certains accords particuliers. Nous aurons bientôt l'occasion de revenir sur cette question (84).

C) LES SANCTIONS PUNITIVES :

a) les sanction punitives

Les sanctions ont-elles un caractère punitif, ou simplement préventif et répressif ? A s'en tenir à la lettre de l'article 16, il semble bien que le caractère punitif ne doive pas leur être

vent être rendues efficaces que si on est prêt à les appuyer par des mesures militaires ». (A (XVI), 1936, P., p. 49). Il est vrai que, d'après *le Temps*, M. de Valera aurait dit exactement le contraire dans un discours prononcé en Irlande : *Le Temps*, 21 juin 1936.

(78) *J. O.* 154, p. 6.

(79) Discours de M. Bruce le 2 juillet 1936 : A. 1936 (XVI), P., p. 40.

(80) *Le Temps*, 1^{er} juillet 1936.

(81) *Le Temps*, 22 juin 1936.

(82) Memorandum du 22 août 1936 : *J. O.* 154, p. 10 et les divers discours de M. Litvinov aux premières Assemblées de 1936.

(83) A. XVI 1936, P., p. 60.

(84) Pour M. de Auer « les sanctions militaires ne devraient jamais être appliquées en vertu du Pacte de la Société et il est recommandé plutôt une convention spéciale » (de Auer : « Proposals on the Reform of the Covenant ». N.C.Q., sept. 1936, p. 197). Pour M. Politis, il faudrait « rendre plus claire qu'elle ne l'est dans le texte actuel l'idée que les sanctions militaires sont facultatives ». (« Comments on the proposals of Dr de Auer ». N.C.Q., sept. 1936, p. 225.

reconnu. L'attitude de la Société sur ce point a pas mal varié, et nous verrons une première période où on tente d'instaurer des sanctions punitives, puis, après un moment d'hésitation, le mouvement inverse.

La première proposition intéressante se trouve être celle de M. Braga (Brésil) (85), dont nous avons eu plusieurs fois l'occasion de parler. Celui-ci prétend créer « un ordre juridique international, d'après lequel aucun Etat agresseur ne pourrait, même après la guerre, jouir d'une existence tranquille et prospère ». Reproduisons cette importante proposition d'amendement : « Tous les Membres de la S.D.N. conviennent que seront nuls *pleno jure* les dispositifs de tout traité international qui sera conclu à l'avenir, accordant à un Etat qui ferait la guerre contrairement aux articles 12, 13 et 15 du Pacte : a) des indemnités de frais de guerre ; b) des clauses de pression économique contre le pays vaincu ; c) l'annexion de territoires. Par conséquent tous les Membres de la S.D.N. conviennent d'adopter d'urgence dans leur législation des dispositions destinées à investir leurs Gouvernements des facultés suivantes : 1) Interdire dans les places commerciales du Pays, l'émission d'emprunts destinés aux susdites indemnités et l'accès à leur Bourse de titres quelconques représentant les mêmes indemnités ; 2) Interdire les opérations de Bourse, réglées par les lois de l'Etat agresseur, non seulement sur la monnaie, mais aussi sur des titres quelconques publics ou privés ; 3) Interdire aux Nationaux de l'Etat agresseur l'usage des Postes, Télégraphes et Téléphones et des moyens de transport des Etats fidèles au Pacte ; 4) Adopter des droits prohibitifs sur l'entrée et la sortie des marchandises provenant et à destination de l'Etat agresseur ; 5) Rompre, interdire ou cesser, d'une manière générale, tous les rapports auxquels fait allusion le premier alinéa de l'article 16 ; 6) Ne reconnaître, sous aucune forme, dans les Services diplomatiques et consulaires, la souveraineté de l'Etat agresseur sur les territoires de l'Etat attaqué. Le Conseil a le devoir de demander aux divers Gouvernements les mesures à appliquer ; les sanctions dureront jusqu'au moment où, conformément à l'avis du Conseil, les mesures d'exception imposées par l'Etat agresseur au pays vaincu cesseront et où le territoire usurpé sera restitué. Tous les Membres de la Société reconnaissent la compétence

de la C.P.J.I. pour décider *de plano*, en cas de doute et sur la demande de l'un d'eux, quel a été l'Etat agresseur ».

Cette proposition n'eût pas de suite. Si nous retrouvons des projets de sanctions punitives, c'est sous forme de « réparations » qu'on les envisage, influencé sans doute par l'application du Traité de Versailles. C'est ainsi que l'article 10 du Traité d'Assistance Mutuelle de 1923 stipule que « la totalité des frais de toute opération d'ordre militaire, naval ou aérien, entreprise conformément aux termes du présent traité et des accords défensifs complémentaires, y compris la réparation de tous dégâts matériels occasionnés par les opérations, sera supportée par l'Etat agresseur jusqu'à l'extrême limite de sa capacité financière ».

L'article 15 du Protocole de Genève prévoit le même ordre de sanctions (86).

La question, au moins sous cette forme, ne devait pas être reprise. Pendant la période de tâtonnement marquée d'une crise constitutionnelle qui suit l'échec du Protocole on voit se préciser l'idée que les sanctions ne sont pas punitives, en attendant que l'idée même de sanctions punitives soit discréditée. Tout au plus les compare-t-on à des astreintes (87).

L'évolution se fait dans un sens contraire à partir de ce moment. Non seulement on ne veut pas de sanctions punitives, mais on tend à ne voir avant tout dans les sanctions répressives que leur valeur préventive. C'est bien, à ce qu'il nous semble, le sens d'un document comme le Memorandum Rutgers, glissant de l'article 16 vers l'article 11 (88). Pourtant on pourrait nous objecter avec force le développement croissant de la doctrine Sud-Américaine (déjà enclose dans les propositions Braga) de la non-reconnaissance des territoires acquis par la force. Sans doute y a-t-il là une sanction punitive, — mais indirectement punitive. Si la Société des Nations à l'heure actuelle

(86) Art. 15 : « Pour répondre à l'esprit du présent Protocole, les Etats signataires conviennent que la totalité des frais de toute opération d'ordre militaire, naval ou aérien, entreprise pour la répression d'une agression, conformément aux termes de ce Protocole, ainsi que la réparation de tous dommages subis par les personnes civiles ou militaires et de tous dommages matériels occasionnés par les opérations de part et d'autre, seront supportés par l'Etat agresseur jusqu'à l'extrême limite de sa capacité ».

(87) Cf. Politis, lettre à M. Pella, *Dans la Criminalité collective des Etats et le Droit Pénal de l'Avenir*, p. CXIII, Bucarest, 1926.

(88) Idée que le Gouvernement Norvégien met en avant dans sa réponse à la consultation sur la mise en œuvre des principes du Pacte : *J. O.* 154, p. 17.

ne reconnaît pas l'annexion de l'Ethiopie, ce n'est pas, nous semble-t-il, pour infliger une peine à l'Italie, mais faute de trouver des titres juridiques suffisants à sa possession. Nous avons eu l'occasion de développer ce point à propos de l'article 10.

Par contre, cette même affaire Italo-Ethiopienne fut une occasion d'affirmer le caractère purement préventif et répressif des sanctions de l'article 16 (au moins quant aux trois premiers alinéas). La suspension même des sanctions après la conquête italienne prouve qu'on est fermement engagé dans cette voie. Le fait fut affirmé à plusieurs reprises à l'Assemblée de Juillet 1936 en particulier par MM. Guanais (Uruguay) (89) et Motta (Suisse) (90).

Dans les réponses gouvernementales à la consultation sur la mise en œuvre des principes du Pacte, nous ne voyons guère d'allusion à cette question. Seule la délégation du Panama envisage la réparation des dommages causés par l'agresseur (91).

b) *L'Exclusion*

Pourtant l'article 16 portait une sanction punitive, en son quatrième alinéa. C'est la suprême sanction du Pacte : l'exclusion du Membre qui a failli à ses obligations. Il semble que dans l'idée des rédacteurs ce fut la peine la plus grave qu'on puisse imposer... C'était, à leurs yeux, la mise au ban de l'Univers. L'Etat fautif eût été comme retranché de la communauté universelle. Les choses sont bien changées... Peu de dispositions du Pacte apparaissent d'une si complète désuétude.

Tout d'abord cette disposition ne fut jamais mise en œuvre : tout au plus peut-on relever une allusion de M. Eden, en 1934, déclarant que le Libéria mériterait d'être exclu de la Société (92), pour les faits d'esclavage qui s'y perpétrent et les massacres de tribus. Cette protestation n'eut pas de suite. M. Eden

(89) A. 1936 XVI, P., p. 40 : « Ni l'Assemblée, ni le Conseil, ni le Comité de Coordination, ni les Etats Membres de la Société n'exercent les uns contre les autres aucun genre de juridiction pénale, lorsqu'ils décident l'application de l'article 16. En examinant les origines de la rédaction du Pacte, on ne pourra trouver nulle part une interprétation de cette nature. L'article 16 a été établi aux fins de prévenir la guerre ou de l'arrêter, mais non pour punir les Etats qualifiés d'agresseurs. »

(90) A. 1936 XVI, P., p. 42.

(91) J. O. 154, p. 81.

(92) J. O., 1934, p. 511.

ajoutait d'ailleurs que « le Gouvernement de Sa Majesté se rend pleinement compte que l'exclusion du Libéria ne constituerait pas, en soi, une mesure de nature à contribuer à la solution de la question libérienne ».

Pourtant dans les opinions anglo-saxonnes l'idée rencontre encore une certaine faveur. On a pu lire en Angleterre des articles préconisant l'exclusion comme seul mode de sanction du Pacte. Une telle attitude semble assez inactuelle avec une Société des Nations qui a subi plusieurs défections et il n'y a aucune chance pour qu'on s'y rallie. Pourtant son récent abandon par l'Italie porte à réfléchir. On se demande si son exclusion, plusieurs fois demandée par l'opinion en Grande-Bretagne, n'eût pas valu mieux que l'actuel état de chose. Perte de l'Italie pour perte de l'Italie, le prestige de la Société n'eût pas subi une atteinte aussi rude.

D) LE DROIT DE PASSAGE DES TROUPES :

L'article 16 en son troisième alinéa prévoit pour les Membres le devoir de prendre « *toutes les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société* ».

C'est une des règles essentielles de la Neutralité que le refus de passage aux troupes ou au matériel de l'un quelconque des belligérants. La Convention de 1907 le précise expressément. Au contraire, montrant bien la rupture qu'il établit avec le système classique de la Neutralité, le Pacte fait à ses Membres une obligation d'ouvrir leur territoire au passage des armées ou du matériel de tout Etat contribuant aux mesures coercitives de la Société.

Cette prescription assez sévère reçut une première atteinte lors de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations. Les Suisses attachent à leur neutralité une valeur presque mystique. Elle est d'ailleurs une nécessité européenne et c'est la situation même de la Confédération au carrefour de toutes les routes de l'Europe, au point de rencontre des civilisations et des influences qui l'impose.

Reconnaissant cet état de fait et cette situation particulière, le 13 Février 1920, le Conseil admit la compatibilité de la neutra-

lité suisse avec le Pacte et reconnu que cet Etat ne serait jamais tenu de livrer passage aux forces de tout Etat participant aux mesures collectives de la Société (93). Avec quelle rigueur la Suisse interpréta cette dispense ! L'affaire de Vilna le prouve (94). Rappelons en outre que lors du plébiscite de la Sarre, les forces italiennes destinées à veiller à la sincérité et à la sécurité du vote durent passer par la France.

Mais de proche en proche, cet état d'esprit a gagné d'autres puissances secondaires. La Belgique, qui semble regretter aujourd'hui son ancien statut, a prétendu se dégager au moins partiellement d'une obligation aussi onéreuse et n'admet le droit de passage qu'avec de singulières restrictions : 1° Il y faut d'abord son consentement ; 2° Il doit s'agir d'une action commune à laquelle participeraient tous les voisins de la Belgique (95). En fait c'est réduire à peu près à rien cette obligation, puisque c'est justement en cas d'action contre un de ses voisins que ce passage de troupes à travers la Belgique eût été vraiment intéressant pour la Société (96). Au reste l'opinion est loin d'être unanime sur ce point en Belgique, et si, selon MM. Struye et Spaak, celle-ci est libre de s'opposer au passage, de l'avis de M. Rolin au contraire elle ne l'est pas (97).

Cette idée du droit de s'opposer au passage des troupes, en dépit de l'engagement exprès du Pacte, fait des progrès. On y arrive par un biais en déclarant qu'il s'agit là d'une sanction militaire, et par conséquent facultative. Voici le raisonnement de M. de Graeff, ministre hollandais, tel que le rapporte un journal de son pays (98) : « Le Ministre néerlandais a exposé que, dans certains cas, l'obligation d'accorder un droit de passage aux troupes de la Société des Nations équivaldrait à la participation à une action militaire, participation dont l'obligation n'est pas prévue dans l'article 16. Ce serait par exemple le cas pour les Pays-Bas et pour la Belgique si l'action était dirigée contre la France ou contre l'Allemagne. Ces deux pays,

(93) *J. O.*, 1920, p. 58.

(94) *J. O.*, 1921, pp. 170-175.

(95) Tashin : « Le Statut international de la Belgique ». R.D.I., 1927 n° 3, pp. 124-125.

(96) Les passages pacifiques comme celui qui souleva en 1921 une large controverse, au moment du plébiscite de Vilna, n'ont qu'une importance bien secondaire.

(97) Voir sur ce point un article de M. Van Seynseele, dans la *Dernière Heure* (Bruxelles), 22 août 1937.

(98) Cf. la *Utrechtsch Dagblad* des 1^{er} et 3 avril 1937.

ainsi menacés, n'attendraient pas que les troupes de la Société des Nations aient atteint leur territoire. Ils tenteraient plutôt de rencontrer celles-ci sur le territoire belge ou néerlandais. Ainsi ces pays seraient inévitablement entraînés dans le conflit. Sur ce point la réalité serait donc contraire à la portée de l'article 16 ».

Dans une communication faite à la radio à Stockholm, le 28 Avril 1937, M. Sandler présente la question d'une manière analogue.

On ne saurait nier le caractère probant de cette argumentation. Le droit de passage peut fréquemment amener un Etat à faire la guerre, mais nous sommes obligés de constater qu'il est expressément reconnu dans le Pacte, et que toutes les thèses soutenues à ce sujet ne sont que des efforts pour modifier celui-ci. Mais par ailleurs, étant donné les orientations nouvelles de la Société, le droit de passage semble souffrir d'une certaine désuétude.

§ 3. — La gradation des sanctions

A) LA GRADATION DES SANCTIONS

La rédaction du Pacte semble impliquer une application massive des sanctions. Reprenons le texte de l'Article 16 : « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. *Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports avec leurs Nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les Nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.*

« En ce cas le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société ».

Ce texte ne peut laisser aucun doute dans l'esprit. Le Pacte prévoit une application massive des sanctions, au moins de toutes les formes de sanctions pacifiques. Les sanctions militaires apparaissent avec une sorte de décalage, en dépit des mots « en ce cas » qui semblent bien faire du paragraphe 2 de l'article 16 le corollaire du premier paragraphe.

Allait-on s'en tenir au Pacte, ou, une fois de plus, allait-on le modifier, sinon directement dans la lettre, du moins indirectement dans l'esprit et dans les modes d'application ?

C'est l'idée de sanctions graduées qui s'introduit. On essaie d'obtenir le résultat souhaité avec le minimum d'efforts, en accentuant le degré de coercition au fur et à mesure que l'Etat fautif offre une résistance. D'autre part, l'idée de la liaison ou de l'indépendance des sanctions économiques et des sanctions militaires, leur rapport mutuel varient au cours du développement de la Société.

Sanctions économiques massives ou graduées

Voyons d'abord la question des sanctions graduées.

Les Etats qui n'avaient pas accepté sans arrière-pensée les obligations de l'article 16 allaient très vite, par ce moyen, chercher à en atténuer le poids. Ne s'engager que le moins possible, limiter les risques, voici le mot d'ordre. Dès la première crise de la Société des Nations, — cette crise de mise en œuvre dont nous avons souvent l'occasion de parler — nous voyons affirmer le principe de la gradation. A certains moments on semble envisager la rupture diplomatique comme un premier stade des sanctions, rupture diplomatique qui, à ses débuts, pourrait consister uniquement dans le rappel des chefs de mission. Mais surtout, dans le domaine des sanctions économiques, on veut être absolument sûr de ne jamais appliquer que le minimum de pression nécessaire. En apparence un tel souci est généreux. Hélas ! il devait se révéler néfaste. C'est à la Commission Internationale du Blocus qu'on voit se présenter cette idée. Après avoir affirmé que « l'article 16 est essentiellement d'ordre économique », son rapport déclare que « des mesures qui ne seraient pas de nature à exercer une influence déterminante sur la force de résistance de l'Etat fautif, ne rentreraient pas dans le cadre des mesures à prendre en vertu de cet article » (99). La

(99) Voir le rapport de la C.I.B. : A. 14 1927 V, pp. 15-22.

Commission confirme ce point de vue en prescrivant que la suppression du ravitaillement de la population civile de l'Etat fautif ne devrait être appliquée que si les autres mesures se sont révélées insuffisantes (100). Les Résolutions interprétatives du 4 Octobre 1921 adoptent très nettement le principe de la gradation dans l'application des sanctions. La quatorzième résolution dit en effet : « Si l'application du blocus économique se prolongeait, des mesures de plus en plus rigoureuses pourraient être prises. La suppression du ravitaillement de la population civile de l'Etat fautif devrait être considérée comme une extrême mesure de rigueur, à appliquer seulement si les autres mesures disponibles sont clairement insuffisantes ».

Pourtant à la crise de 1921 succède, comme nous le savons, la période culminante de la Société : les années 1923 et 1924 où successivement furent discutés le projet de Traité d'Assistance Mutuelle et le Protocole de Genève. A relire ces deux Actes et leurs travaux préparatoires on perçoit une volonté de sanctions massivement appliquées. On est à l'énergie à cette époque. Intermède tout plein de grands espoirs, mais de courte durée. Le Protocole est rejeté par les Anglais. Les Actes de Locarno qui lui succèdent sont, en dépit de certaines interprétations allemandes, très fermes sur les sanctions.

Le rapport de Brouckère (101) s'insurge, lui aussi, bien plus nettement contre la gradation des sanctions : « Dire qu'on supprimera progressivement certaines relations commerciales, alors que le Pacte impose qu'on les rompe toutes et immédiatement, c'est faire un usage presque dérisoire d'une disposition où les peuples les plus exposés à une agression trouvent leur suprême sauvegarde. C'est l'affaiblir dangereusement et affaiblir la Société tout entière ».

La Conférence du Désarmement n'apporta rien de précis pour le problème que nous examinons. La question restait entière quand on décida d'appliquer les sanctions économiques à l'Italie. Ici c'est le principe de la gradation qui l'emporta. La politique adoptée fut celle des sanctions graduées, avec, de la part des Etats Membres, un souci perpétuel d'engager la mise la plus faible possible. C'est ainsi que si on vit établir d'une manière simultanée l'embargo sur les armes, des sanctions

(100) L'idée de gradation est exprimée aussi dans le rapport de la III^e Commission sur l'Arme Economique (A. 14 1927 V, pp. 30-38).

(101) C.P.D. 1 (b), pp. 93 sqq.

financières (qui d'ailleurs ne sont pas complètes et varient légèrement de pays à pays) (102), et certaines restrictions aux rapports économiques, à l'intérieur de celles-ci c'est le principe de la gradation qui triomphe. Je ne parle pas seulement du fait qu'on met à part, et comme pour un embargo plus précis, la prohibition des livraisons de matériel de guerre à l'Italie (103). Mais pour l'interdiction des exportations vers l'Italie, nous voyons le Comité de Coordination adopter une politique de gradation. Les délégués, au lieu de prohiber les exportations « en bloc » se sont préoccupés de dresser une liste des exportations interdites. A un moment même on envisagea la rédaction de deux listes : l'une devait être appliquée immédiatement et comprenait les matières que les Etats Membres contrôlent entre eux. La seconde devait comprendre celles sur lesquelles le contrôle n'est pas complet et pour lesquelles on envisagerait la coopération des Etats producteurs non-Membres (104). Finalement le Comité de Coordination adopta une liste (105) où visiblement il se préoccupe de n'arrêter le passage vers l'Italie que des marchandises ayant un intérêt immédiat pour la poursuite des hostilités. Ce qui accentue le caractère de gradation, c'est que, plus tard, le Comité adopte une nouvelle proposition provoquant une extension de l'embargo aux exportations d'un certain nombre de produits vers l'Italie, en particulier celle du Pétrole qui devait soulever de graves problèmes (106).

L'échec des sanctions contre l'Italie allait amener inévitablement un retour de l'opinion et des Gouvernements en faveur de sanctions massives. « C'est une méthode de pression modérée, écrit M. Jean Ray (107) qui a été suivie dans l'affaire d'Ethiopie. Une politique de lenteurs indulgentes et d'atermoiements aurait pu se justifier de la part d'une communauté sûre de sa force et du succès final. Dans le fait, elle a abouti à un échec

(102) Cf. sur ce point la thèse de Mlle Voronoff : *L'article 16 du Pacte de la Société des Nations*. Paris, Sirey, 1937, pp. 213 sqq.

(103) *J. O.* 145, p. 19.

(104) *J. O.* 145, p. 91 sqq.

(105) *J. O.* 145, p. 24.

(106) *J. O.* 146, p. 47.

(107) Jean Ray : « L'éventuelle Réforme de la Société des Nations ». *R.D.I. L.C.*, 1936, pp. 242-243.

Cf. Dans le même sens, les propositions de M. Rolin à la XV^e Assemblée des Associations pour la S.D.N. : « Une fois l'agression consommée, la méthode des sanctions à petites doses progressives, suivant les résolutions de 1921, s'avère inefficace, voire nuisible ; elle fouette le sentiment national du pays qui en est l'objet, sans produire une gêne matérielle immédiatement sensible ».

flagrant, elle a mis en pleine lumière la faiblesse de la Société ». Au nom du Gouvernement français, M. Delbos déclare à l'Assemblée : « Nous savons que les sanctions échelonnées s'avèreront le plus souvent inefficaces, que l'on ne fait point sa part à la guerre, qu'il ne faut point compter sur la longueur d'un conflit pour en avoir raison » (108). On ne voit guère aujourd'hui que le Gouvernement du Pérou se prononcer encore pour l'application graduelle (109). Et peut-être le Gouvernement de l'U. R. S. S., encore que l'expression employée par lui soit un peu ambiguë (110).

B) RAPPORT ENTRE LES SANCTIONS MILITAIRES ET LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES

Mais c'est surtout entre les sanctions économiques et les sanctions militaires que le principe de gradation a paru parfois triompher. Le Pacte lui-même ouvrait le champ à cette interprétation, en donnant un caractère plus drastique (au moins dans la rédaction) à l'obligation des sanctions économiques qu'à l'obligation des sanctions militaires. On allait interpréter cette différence de forme comme ne donnant plus aux sanctions militaires qu'un caractère complémentaire pour ne pas dire subsidiaire. Les sanctions militaires sont une seconde étape dans l'application des sanctions et toujours facultative. Voici l'interprétation vers laquelle on tend dès le début de la Société. On peut s'en rendre compte dès le rapport Tittoni à la huitième session du Conseil (111). La Commission Internationale du Blocus s'oriente dans le même sens (112). La sanction militaire n'est pas à proprement parler conçue comme subsidiaire, mais comme indépendante de la sanction économique et appliquée après celle-ci, parce que plus forte. La Troisième Commission exprime une opinion analogue dans son rapport (113). Enfin les résolutions du 4 Octobre 1921 (troisième résolution) portent que « il est dans l'esprit du Pacte que la S. D. N. tâche, tout au moins au début, d'éviter la guerre et de rétablir la paix par une

(108) A. XVI 1936, P., p. 60.

(109) J. O. 154, p. 28.

(110) J. O. 154, p. 79.

(111) A. 14 1927 V, p. 11.

(112) A. 14 1927 V, pp. 15-22.

(113) A. 14 1927 V, pp. 30-38.

pression économique ». On marque bien ainsi le caractère subsidiaire et complémentaire de l'action militaire.

Si la seconde période de la Société, celle que marquent le Traité d'Assistance Mutuelle, le Protocole et les Actes de Locarno, s'est en général manifestée par des efforts en vue de renforcer les moyens de coercition du Pacte, on voit demeurer le caractère complémentaire des sanctions militaires (114) (au moins en ce qui concerne le projet de traité d'Assistance Mutuelle et le Protocole).

Nous devons signaler à la même époque le vote d'un amendement britannique. Amendement de pure forme proposé dès 1923 (115), mais dont la rédaction risquait de donner l'impression d'un changement dans le rapport des alinéas 1 et 2 de l'article 16. C'est la suppression des mots « en ce cas » au début du second paragraphe, votée par l'Assemblée en 1925 (116). « Il est à noter, écrit M. Jean Ray, que cet amendement fut toujours présenté comme de pure forme. Nous regrettons qu'on n'ait pas préféré la rédaction, un moment suggérée par Sir Cecil Hurst (Empire Britannique) : « Dans le cas prévu à l'alinéa 1^{er} ». Car si on veut prendre à la lettre le texte voté en 1925, il a une portée plus large que celle qu'on a — sans aucun doute possible — entendu lui donner ; plus rien ne rattache aux dispositions précédentes ce texte redoutable : « Le Conseil a le devoir de re-
« commander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs
« militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de
« la Société contribueront respectivement aux forces armées
« destinées à faire respecter les engagements de la Société. » Tout le poids de la pensée retombe, si on lit le texte sans pré-
vention, sur cette formule finale qui élargit singulièrement le
champ d'application de cette disposition. Ce n'est pourtant pas
une tendance de cet ordre qui s'est fait jour dans les débats re-
latifs à l'interprétation de l'article 16 » (117).

Quel que soit le sens de l'amendement britannique, la conception générale était bien que les sanctions militaires n'ont, dans le Pacte, qu'un caractère complémentaire. Mais l'affaire Italo-Ethiopienne, en même temps qu'elle allait démontrer

(114) Cf. Article 13 du Protocole de Genève : « dont l'application éventuelle, etc...

(115) A. 1923, P., p. 332.

(116) A. 1925, P., p. 101.

(117) Jean Ray : *Commentaire*, p. 523.

qu'on ne peut se lancer dans les sanctions économiques que si on est absolument décidé à aller jusqu'aux sanctions militaires (118), allait amener un revirement total d'une partie de l'opinion sur le rapport entre la sanction militaire et la sanction économique. Pour beaucoup, l'idée s'imposait que les mesures de coercition économiques pouvaient avoir une valeur comme complément d'une action militaire, mais ne pouvaient pas, dans une Société non universelle, donner de résultats à elles seules (119). C'est l'opinion que professent la plupart des auteurs qui voudraient voir établir un régionalisme des sanctions militaires, appuyé par des sanctions économiques générales (120).

Parmi les Gouvernements chez qui on voit s'opérer le même retournement on peut, sans que la chose soit très nettement définie dans leurs communications, classer les Etats Baltes (121). C'est en tout cas la position du Gouvernement français (122). Citons encore, très catégorique dans ce sens, le Gouvernement de l'Irak (123).

§ 4. — L'automatisme des sanctions

Une nouvelle question se pose à nous : celle de l'automatisme des sanctions. Question assez complexe dont on parle beaucoup, dont la presse de certains pays fait un intense usage (124), mais qu'il nous est assez difficile de circonscrire et de définir,

(118) Voir en particulier une lettre de sir Arthur Salter dans *le Times* du 16 mai 1936 et les résolutions du Congrès de Glasgow des Associations pour la S.D.N., 1-4 juin 1936.

(119) Nous trouverons cette idée exprimée par M. Jean Ray : « L'Eventuelle Réforme de la Société des Nations ». R.D.I.L.C., 1936, p. 249.

(120) Cf. Rolin. Propositions de résolution au Congrès de Glasgow des Associations pour la S.D.N., 1-4 juin 1936 ; Spalaïkovitch. Communication à l'Académie Diplomatique Internationale. *Séances et Travaux de l'A.D.I.*, octobre 1936 ; Cf. aussi un intéressant article du *Manchester Guardian*, 26 septembre 1937. L'Association Anglaise pour la S.D.N. n'est d'ailleurs pas extrêmement éloignée de cette idée.

Lord Eustace Percy est partisan de ce système : *Times*, 11 mai 1936 ; et cf. aussi article de Michel Pobers (qui se prononce dans ce sens) dans *la Tribune des Nations* du 18 juin 1936, p. 2 ; sir Arthur Salter est du même avis : *Times*, 16 mai 1936.

(121) *J. O.* 154, Lettonie, p. 11 ; Lithuanie, p. 14 ; Estonie, p. 14.

(122) Discours de M. Yvon Delbos : A. XVI 1936, P., p. 60.

(123) *J. O.* 154, p. 83.

(124) Les articles parus pour protester contre l'automatisme des sanctions dans la presse italienne et allemande sont innombrables.

car, au fond, et une fois de plus, il s'agit d'une fausse idée claire. Comme il est dit au supplément du Journal Officiel N° 154 : « Il semble que, pour saisir la question qui n'est claire qu'en apparence, il faille entendre par sanctions automatiques des sanctions qui s'appliquent immédiatement et complètement dès que l'hypothèse du recours à la guerre en violation des articles du Pacte, — hypothèse prévue par l'article 16 (§ I) du Pacte — se trouve réalisée ».

Nous nous en tiendrons à cette définition, qui a pour elle le mérite de la clarté et de la simplicité. En s'y référant, on peut dire que jusqu'à ces derniers temps la Société a toujours maintenu le principe énoncé à l'Article 16 du Pacte de l'automatisme des sanctions. Le rapport de M. Tittoni, à la huitième session du Conseil, le rapport de Lord Robert Cecil, celui de la C. I. B. à la première Assemblée sont affirmatifs sur ce point. Les amendements de la onzième Assemblée sont aussi fermes que le texte primitif du Pacte et les Résolutions, le même jour, ont un contenu analogue. Le projet de Traité d'Assistance Mutuelle ne semble pas s'éloigner du principe jusqu'ici reçu. Le Protocole de Genève représente le triomphe de l'automatisme, il fonctionne comme une sorte de mécanisme et à l'agression répondent fatalement les sanctions. L'article 2 du Pacte Rhénan prévoit des sanctions automatiques de la part des Etats garants, et l'aide que certaines puissances s'accordent par les pactes orientaux a ce même caractère d'automatisme. Le principe semble tellement ancré qu'au cours des années suivantes nous ne voyons même pas se poser la question.

Et pourtant, si affirmatifs que soient ces textes, on sent qu'ils n'expriment pas absolument la pensée de tous les Membres de la Société. Les Anglo-Saxons sont trop attachés à la méthode casuistique pour que les satisfasse ce système. C'est un état d'esprit. On n'en voit pas de manifestations éclatantes, mais il résulte de l'attitude générale des Anglo-Saxons sur le problème des sanctions.

Il ne faut donc pas s'étonner de les voir aujourd'hui peu attachés à l'idée d'automatisme. Ce n'est pas que la Grande-Bretagne se soit prononcée sur ce point dans les récentes consultations sur la mise en œuvre des principes du Pacte. En ce qui concerne l'automatisme, nous voyons au contraire les Anglo-Saxons dans chaque camp ; le Gouvernement Néo-Zélandais se range à côté du Gouvernement Chinois et des Gouvernements

Colombien, Esthonien et Russe dans le camp de ses tenants, tandis que l'Australie et le Canada, avec la Lettonie, le Pérou se rangent du côté de ses adversaires (125).

Mais où on voit nettement la position d'un esprit anglo-saxon, c'est dans le si remarquable rapport de Lord Cranborne (126) sur l'universalité de la Société. Ce qu'il propose en effet comme moyen d'échapper à ce cercle vicieux qu'on connaîtra désormais dans le droit international sous le nom de « paradoxes de Lord Cranborne », ce n'est rien autre qu'un système d'application non automatique des sanctions. Les Membres de la Société n'interviendront que lorsqu'ils le jugeront opportun. Nous venons de voir en quoi consistait exactement la doctrine exposée par Lord Cranborne, mais notons-en un des avantages. L'automatisme a en effet le grave inconvénient d'empêcher la Société des Nations de dire qu'il y a agression quand elle sent qu'il n'est pas opportun de recourir aux sanctions ou qu'elle n'est pas assez forte pour le faire. C'est ce qui s'est passé au Comité Consultatif des vingt-trois, dans l'affaire Sino-Japonaise où on eut beaucoup de mal à trouver la formule adéquate pour blâmer le Japon sans employer pourtant à son endroit le mot d'agresseur qui eût obligé les Etats Membres à recourir aux Sanctions. Devant ces arguties et ces fictions, on a l'impression que le système de Lord Cranborne présenterait en effet certains avantages (127).

La France n'y semble pas ralliée ; si elle envisage de rendre régionales les obligations du Pacte, elle entend en maintenir l'automatisme, selon un système analogue à celui des Traités bilatéraux franco-soviétique et tchéco-soviétique. Il est vrai qu'aujourd'hui une certaine évolution s'est faite dans l'attitude du Gouvernement français qui, ayant tendance à ne pas s'attacher fortement aux questions de principe, adopte des positions plus souples.

(125) *J. O.* 154, pp. 78-79 et p. 88 ; Noter que le Gouvernement russe va plus loin et voudrait que la simple information d'agression transmise au Secrétariat Général ait déjà des effets automatiques : *Ibid.*, p. 89.

(126) C.S.P. 20.

(127) L'idée de l'abandon de l'automatisme est soutenue très vigoureusement par M. Mandelstam dans son ouvrage sur le *Conflit Italo-Ethiopien devant la S.D.N.* Sirey, 1937, p. 558.

§ 5. — Préparation à l'avance des sanctions

Le Pacte ne pouvait entrer dans tous les détails de l'organisation internationale. Aussi est-il logique que rien n'ait été dit au sujet de la préparation par les Etats ou par la Société des mesures coercitives qu'on pourrait avoir éventuellement à appliquer. La question a son importance de notre point de vue, car la volonté de mettre en œuvre des sanctions, la volonté d'avoir ou de ne pas avoir une Société douée de pouvoirs coercitifs se révèle à travers les discussions et l'évolution des idées sur ce point. Disons que si vraiment la Société veut appliquer automatiquement des sanctions dans tous les cas d'agression, elle doit en préparer la mise en œuvre.

Nous verrons ici encore une succession historique que nous avons souvent observée : crise de 1921, puis ascension euphorique jusqu'en 1924 et, de cette époque à la crise récente, un effort constant pour sauver les débris du Pacte. Ce sont les grandes phases que nous allons pouvoir observer dans la préparation à l'avance des sanctions.

Cet effort s'est fait en deux sens : un effort en vue d'une préparation individuelle par chaque Etat, et un effort en vue d'assurer la préparation des sanctions éventuelles par la Société elle-même, voire en créant des organismes permanents à cette fin.

A) PRÉPARATION INDIVIDUELLE DES SANCTIONS

Le premier appel à la préparation individuelle des Membres, en vue de faire face aux obligations qui leur incombent par suite de l'article 16, se trouve dans le rapport de Lord Robert Cecil à la sixième Commission de la première Assemblée (128). Il y est demandé que chaque Membre de la Société « adopte immédiatement et conformément à sa propre constitution, la législation nécessaire pour lui permettre d'interdire les rapports entre ses habitants et ceux de l'Etat en rupture de Pacte ». Il ne s'agit là encore que d'un point de détail, c'est quelque chose d'assez subsidiaire. Les premiers efforts de préparation indi-

(128) A. 14 1927, p. 12 sqq.

viduelle des sanctions nous sont révélés par les informations communiquées par les divers Membres de la Société des Nations à l'usage de la Commission Internationale du Blocus (129). L'article 13 du Protocole de Genève suppose cet effort de préparation individuelle. Enfin le rapport de Brouckère formule la suggestion suivante : « On pourrait charger la Section Juridique du Secrétariat de préparer une étude sur la législation propre à faciliter pour les Etats la mise en œuvre de la Sanction économique, en s'inspirant de l'expérience des pays qui ont déjà réalisé quelque chose dans cette direction ». Le 8 Décembre 1926, le Conseil devait décider (130) « de faire étudier la législation propre à faciliter pour les Etats la mise en œuvre des sanctions économiques en s'inspirant de l'expérience des pays qui ont déjà réalisé quelque chose dans cette direction. » Pour répondre à cette décision, le Secrétaire Général s'adressa aux Etats Membres. Les réponses ne sont pas très encourageantes (131). Deux pays sont entrés dans la voie des réalisations : la France et la Tchécoslovaquie. Quelques pays prévoient des débats prochains sur la question, mais la plupart semblent assez décidés à ne pas envisager de dispositions législatives facilitant l'application de l'article 16. L'Autriche, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège sont opposés à une telle législation à cause de « la difficulté de prévoir dans des mesures d'un caractère général, toutes les circonstances qui peuvent effectivement se produire ». Les dominions britanniques trouvent que cette législation n'est « ni nécessaire ni désirable », enfin presque tous les autres Gouvernements n'ont pris aucune mesure et n'en envisagent aucune.

On comprend qu'après un tel référendum, la question de la préparation individuelle des sanctions soit entrée dans l'ombre. Que peut la Société contre la volonté adverse des Etats ? Tout au plus le Comité économique de la S.D.N. ose-t-il suggérer que chaque Gouvernement devrait « être à même de fournir à tout moment une documentation appropriée tant aux circonstances qu'envisage l'article 16 qu'aux études communes que les organismes de la Société pourraient décider d'entreprendre en vue de ces circonstances » (132).

(129) En voir le résumé dans le *J. O.*, 1921, p. 33 sqq.

(130) A. 11 1927 V, pp. 75-76.

(131) *J. O.*, 1927, pp. 695, 702, 968, 1.042, 1.548, 1.549, et *J. O.*, 1928, p. 327.

(132) Note du S. G. au Concl., 6 mars 1928 : *J. O.*, 1928, pp. 513 sqq ; et rapport Titulesco *J. O.*, 1928, p. 379.

Aucune mesure n'avait donc été prise par la plupart des Etats pour préparer individuellement les sanctions, quand éclata la guerre Italo-Ethiopienne. La question allait se révéler embarrassante pour plusieurs Etats qui durent élaborer souvent toute une législation et improviser les mesures nécessaires. Ce fut, pour certains d'entre eux, un prétexte à application incomplète ou tardive des mesures coercitives. Deux Gouvernements y font allusion dans les communications relatives à la mise en œuvre des principes du Pacte. Le Gouvernement de l'Irak dit : « Tous les Etats Membres de la Société des Nations devraient s'efforcer d'adopter un code des mesures économiques et financières qu'ils prendront en cas de nécessité. A cette fin, tous les Gouvernements devraient obtenir à l'avance, en vertu de leurs diverses constitutions, les pouvoirs nécessaires pour pouvoir appliquer ces mesures sans délai » (133). Le Gouvernement de l'U.R.S.S. fait cette proposition : « Les Etats Membres s'engagent à prendre dès l'entrée en vigueur de la présente résolution (du présent protocole) toutes les dispositions législatives qui, d'après leurs lois constitutionnelles, seraient nécessaires en vue d'assurer à l'avance l'application en temps utile des mesures pouvant éventuellement être décidées en matière de sanctions économiques et financières » ((133).

B) LA PRÉPARATION COLLECTIVE DES SANCTIONS

Mais à côté de la préparation individuelle des sanctions par chaque Etat, on peut prévoir une préparation collective par les organismes de la Société. Cette idée qu'il fallait voir où on allait avec la règle de l'article 16, qu'il fallait que les organismes de la Société s'adaptent aux tâches qu'il requiert, transparaît dans le Mémoire du Secrétaire Général à la Session de Saint-Sébastien (134). Sous la même forme imprécise, on retrouve l'idée dans le rapport Tittoni. Mais on allait se heurter à une grave opposition de principe à la Commission Internationale du Blocus : « L'application de l'arme économique, lit-on dans son rapport (135), pose des problèmes qui dépen-

(133) J. O. 154, p. 78.

(134) P. V. Conseil : 8^e Session, pp. 128-129.

(135) A. 14 1927 V, pp. 15-22.

dent, dans une si large mesure des circonstances géographiques, économiques et autres, que leur solution ne présente guère d'intérêt pratique ». Et plus loin, le même rapport déclare : « S'il est utile de donner dès à présent des indications générales, tout essai de préciser ce qui devra être fait doit être retardé jusqu'au moment où l'on aura à appliquer cette forme de pression ». Les résolutions sur l'arme économique du 4 octobre 1921 devaient s'inspirer du même esprit. (Résolution N° 10.)

Nous allons voir avec le Protocole de Genève se présenter le revirement habituel. Il implique la préparation à l'avance des sanctions par la Société et son article 12 pose la règle suivante : « En raison de la complexité des conditions dans lesquelles le Conseil pourrait être appelé à remplir les fonctions visées à l'article 11 ci-dessus concernant les sanctions économiques et financières et pour préciser les garanties qui sont offertes par le présent Protocole aux Etats signataires, le Conseil invitera immédiatement les organisations économiques et financières de la S.D.N. à procéder à une étude et à soumettre un rapport sur la nature des dispositions à prendre pour mettre en vigueur les fonctions et mesures de coopération économique et financière visées à l'article 16 du Pacte et à l'article 11 du présent Protocole (136).

Mais c'est aux abords de la Conférence du Désarmement que l'idée de préparation des mesures coercitives éventuelles se fait jour le plus clairement. La Proposition française, à la Commission Préparatoire, est entièrement centrée sur elle, le rapport de Brouckère (137) lui aussi prévoit une préparation d'avance.

Le rapport du Comité au Conseil repris la question sous des

(136) « En possession de ses informations, le Conseil établira par ses organismes compétents :

1° Les plans d'action destinés à faire jouer les sanctions économiques et financière contre un Etat agresseur ;

2° Les plans de coopération économique et financière entre un Etat attaqué et les divers Etats lui portant assistance et il communiquera ces plans aux Membres de la Société et aux autres Etats signataires ».

(137) C.P.D. 1 (e), p. 153 sqq.

1° On pourrait charger les organisations techniques de la Société de recueillir d'une façon méthodique des informations précises sur les relations économiques et financières des Etats ;

2° On pourrait demander à l'organisation financière de la Société de préparer l'appui mutuel recommandé par le § 3 de l'article 16 ;

3° On pourrait préparer d'avance une liste d'experts militaires et civils qui seraient, le cas échéant, à la disposition de la Société pour effectuer des enquêtes.

termes plus vagues. Enfin, dans sa 43^e Session, le Conseil pria le Secrétaire Général : « a) de recueillir de façon méthodique des informations précises sur les relations économiques et financières des Etats, en vue d'une application éventuelle de l'article 16 du Pacte et de procéder à ce travail suivant un plan que le Secrétaire Général soumettra au Conseil, après consultation des organismes techniques de la S.D.N., y compris au Bureau de la Commission mixte ;

b) vue l'assistance financière prévue par l'article 16 du Pacte, de demander à l'organisation financière de la S.D.N. d'examiner la proposition finlandaise, ainsi que toutes autres mesures analogues, afin d'arriver à établir un plan mutuel d'assistance financière, en faveur d'un Etat victime d'une agression ».

A sa 49^e Session, le Conseil demanda encore que soit poursuivi le travail de documentation économique. Mais désormais on semble surtout considérer que la Société a un Secrétariat suffisamment informé pour qu'on ne se pose pas de problèmes (138).

M. Rutgers dans son mémorandum (139) se montre assez hostile à une préparation tant soit peu précise des sanctions. La préparation « d'une action dont on espère qu'elle ne se réalisera jamais » peut être envisagée sous deux formes : « la préparation pourrait consister en des mesures spéciales qui s'appliqueraient à des situations déterminées. Toutes les éventualités seraient envisagées. Elle pourrait aller jusqu'à l'élaboration de plans de campagne pour les cas d'agression. D'autre part, elle pourrait également être générale et créer une situation qui permettrait d'avoir confiance en l'efficacité des organes de la Société et en la bonne volonté des Membres d'accomplir leurs devoirs si l'article 16 était nécessaire ». C'est dans cette dernière voie que M. Rutgers voudrait qu'on s'engage. « A l'encontre de la préparation spéciale, la préparation générale ne comporte pas le danger de faire surgir les conflits en les imaginant » (140).

La Conférence du Désarmement ne devait rien apporter de bien net, si bien que le jour où on dut appliquer les sanctions, si on possédait d'assez nombreux renseignements, on

(138) Appendice au Memorandum Rutgers.

(139) C.P.D. 1 (e), p. 151.

(140) C.P.D. 1 (e), p. 152.

n'avait pas d'organisation technique proprement dite, à quoi les Etats s'étaient toujours refusés.

C'est fort de cette nouvelle expérience que deux Etats Baltes : la Lettonie et l'Esthonie prétendent attirer l'attention de la Société sur la nécessité de cette préparaion (141). D'autre part l'idée trouve une certaine faveur dans l'opinion. C'est ainsi que sir Thomas Holland insiste beaucoup sur la nécessité de définir les sanctions à l'avance au lieu de les abandonner à la discussion après l'agression (142).

a) *Création d'organismes spéciaux*

Cette préparation des sanctions supposerait sans doute une création d'organismes spécialement chargés de cette tâche, en dehors même des sections économiques et financières du Secrétariat Permanent. On l'envisagea à plusieurs reprises dans la Société. Cette idée d'organes permanents, effleurée déjà par M. Tittoni dans son rapport, fut évoquée par la Commission Internationale du Blocus en 1921, mais pour être immédiatement repoussée (143).

Tout au long du développement du Pacte, on n'allait plus revenir sur cette idée de création d'organismes. C'est qu'entre temps le Secrétariat Permanent s'était développé, que les Sections économiques et financières s'étaient outillées, mettant à la disposition de la Société des services d'une grande compétence. Aussi n'est-il pas étonnant de voir conférer au Secrétariat, par la Commission Préparatoire à la Conférence du Désarmement et par le Comité du Conseil la collation des Documents aussi bien que la préparation des plans.

Pourtant aujourd'hui, l'idée d'organismes spéciaux pour la préparation des sanctions semble prendre une certaine valeur dans l'opinion. C'est ainsi que l'Association Anglaise pour la Société des Nations préconise le maintien des organismes, comi-

(141) *J. O.* 154, p. 78.

(142) Cf. Article dans le *Manchester Guardian* du 7 septembre 1936.

(143) *A.* 14 1927 V, p. 15-22.

Voici l'argument que donne le rapport contre de tels organismes « Les cas où les sanctions de l'article 16 pourraient être appliqués seront très rares : on doit même espérer que la seule menace que constitue cet article dissuadera tout Gouvernement de s'exposer à tomber sous le coup de son application. Mais même abstraction faite de cet argument, un organisme de ce genre ne pourrait guère fournir un travail vraiment utile, en dehors des cas courants qui peuvent se présenter ».

tés et sous-comités établis pendant la crise éthiopienne. L'idée d'une Commission permanente d'experts « chargée non seulement d'élaborer une procédure, précise en vue de l'application des mesures prévues à l'article 16, mais encore de collaborer à leur mise en vigueur, chaque fois qu'une décision à cet effet serait prise par l'Assemblée » (144) est mise en avant par la délégation chinoise.

Cette création d'organismes, M. Jean Ray l'envisage pour la préparation des sanctions militaires (145). Pour lui ce qu'il faudrait, c'est revigorer l'ancienne commission militaire prévue par l'article 9, mais au lieu d'employer des officiers à la réduction des armements, — ce qui semble un paradoxe, — on se rapprocherait d'un système autrefois préconisé par la France à la Conférence de la Paix : on amenderait ainsi l'article 9 : « Une Commission permanente d'officiers sera formée pour donner au Conseil son avis sur les questions militaires, navales et aériennes ». M. Jean Ray poursuit : « Ce sera le rôle de la Commission militaire d'étudier, en suivant quotidiennement les événements, quelle action pourra s'organiser, sur le plan international, pour parer à telle ou telle menace » (146).

C) CRÉATION D'UNE FORCE MILITAIRE PERMANENTE AU SERVICE DE LA SOCIÉTÉ

C'est souvent sous la forme d'une mise permanente d'effectifs militaires à la disposition de la Société des Nations par les Etats Membres, ou par la création d'une force militaire internationale que se présentent les propositions pour une organisation à l'avance des sanctions militaires. Celle-ci peut d'ailleurs ne consister, comme dans le système du Protocole, qu'en des engagements de la part des Etats Membres « déterminant par avance les forces militaires, navales et aériennes que les Etats pourraient faire intervenir immédiatement afin d'assurer l'exécution des obligations dérivant à ce sujet du Pacte et du présent Protocole. » (Art. 13.)

(144) Discours de M. Wellington Koo (Chine) : XVII, P., 19 sept. 1936.

(145) Jean Ray : « L'éventuelle réforme de la Société des Nations ». R.D.I. L.C., 1936, pp. 248-249.

(146) Voir dans le même sens une communication de M. Wellington Koo à l'Académie Diplomatique Internationale. *Séances et Travaux*, oct. 1936, p. 67.

La création d'une « Police Internationale » destinée à assurer l'exécution des décisions de la Société fut, on le sait, proposée à la Conférence de la Paix par M. Léon Bourgeois. Écartée par M. Wilson et Lord Robert Cecil, l'idée n'en devait pas moins conserver une assez large faveur dans l'opinion, comme et témoignent certaines suggestions du rapport de M. Alvarez sur l'étude critique du Pacte (147) ou encore le mémoire remis à la Société le 24 Février 1920 par la Ligue pour l'Abolition de la Guerre (148).

Ce mouvement pour la création d'une police internationale allait subir une faveur croissante, comme en témoigne le fait qu'alors qu'au Congrès Universel de la Paix à Luxembourg en 1921, on avait écarté par 124 voix contre 90 une motion pour la mise à la disposition de la Société des Nations d'une armée et d'une flotte propres (149), au contraire en 1931, on ait adopté au Congrès Universel de la Paix à Bruxelles, par 120 voix contre 108, une résolution invitant la Société des Nations à organiser une force exécutive internationale (150).

L'idée portée en avant par ce courant d'opinion inspira plusieurs suggestions du Gouvernement français à la Société. C'est le *leit motiv* des plans français. Aux yeux de ce peuple, le désarmement national ne pouvant être exigé qu'avec la très forte contre-partie de sécurités internationales. C'est d'ailleurs sous la forme de mise à la disposition de la Société de matériel de guerre, voire du matériel « en puissance » que se sont orientées les propositions françaises, la constitution d'une armée internationale apparaissant très utopique à une époque où on ne connaît plus de condottières. Pourtant le Plan français du 5 Février 1932 (151) prévoyait la création d'une force internationale « constamment disponible avec droit de libre passage pour occuper, en période de crise, les régions où aurait surgi une menace de conflit et pour y appuyer l'action des Commissaires de la S.D.N. ainsi que pour contribuer à l'application de toutes mesures conservatoires dans le cadre de la Convention sur les

(147) Alejandro Alvarez : *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la S.D.N.* Paris, Presses Universitaires, 1921, p. 41.

(148) *J. O.*, 1920, pp. 209-210.

(149) Bull. off. du XXI^e Congrès Universel de la Paix. Berne, 1921, p. 31 sqq. Cité par Wehberg, dans *La Police Internationale*. La Haye, 1934, II, 48, p. 120.

(150) XXVIII^e Congrès Universel de la Paix tenu à Bruxelles du 5 au 10 juillet 1931, p. 167 sqq, cité par Wehberg ; *ibid.*

(151) Doc. de la Conférence, vol. 1, pp. 113 sqq.

moyens de prévenir la guerre, et de l'article 11 du Pacte de la S.D.N. » (152).

Par ailleurs, le projet français prévoyait l'internationalisation de certains armements : tout à la fois une internationalisation de l'aviation civile de transport, une certaine mise permanente à la disposition de la Société des aviations militaires ainsi que des forces d'artillerie lourde, certains bâtiments de ligne et certains sous-marins (153).

Le changement de ministère intervenu en France, au mois de Mai 1932, amena la présentation d'un nouveau plan français. C'est un plan d'organisation internationale de l'Europe. Les forces terrestres destinées à défendre chaque Etat devaient être ramenées à un type uniforme de milices, peu nombreuses et recrutées pour un court temps de service. Par contre, les Etats se seraient engagés à entretenir comme contingents d'action commune un petit nombre d'unités spécialisées, dotées des armements qu'on refusait aux milices nationales. Pour les forces aériennes, on considérerait que le mieux serait la création d'une force aérienne organiquement internationale. Mais pour l'instant, on se contentait de proposer qu'au moins en Europe des unités aériennes spécialisées, comme dans le cas de l'armée de terre, disposant d'appareils et de moyens plus puissants que

(152) Le Plan Tardieu entrait tout à fait dans le détail de l'organisation : « Cette force de police serait formée de contingents à fournir par chacune des Hautes Parties Contractantes dans une proportion à déterminer. La S.D.N. préparera le commandement de la force de police internationale et pourra en inspecter les éléments. Le premier échelon des forces de coercition sera constitué par des éléments d'une importance variable suivant les régions intéressées, conformément aux engagements que prendraient les Hautes Parties Contractantes.

« Ces engagements contractés par les Etats envers la S.D.N. les obligeraient à porter secours, avec des forces déterminées et constamment disponibles, à tout Etat victime d'une agression. Cette contribution pourrait être facultativement augmentée sur recommandation du Conseil de la Société des Nations (2^e § de l'article 16 du Pacte) ou en cas d'agression, pour l'application des conventions régionales d'assistance mutuelle dans le cadre du Pacte. »

(153) Pour les aéronefs militaires.

Le plan prévoyait trois catégories : 1^o Tonnage à vide supérieur à une limite devant être fixée par les parties contractantes, après avis de leurs experts, doivent être exclusivement réservés à la constitution d'une force aérienne militaire organiquement internationale ;

2^o Tonnage à vide inférieur à la dite limite, dépassant X tonnes, doivent rester un élément des forces nationales défensives d'un Etat, mais être mis à la disposition de la Société des Nations par le contractant, en cas d'application de l'article 16 du Pacte et d'action commune de la Société des Nations ;

3^o Les aéronefs militaires ne dépassant pas X tonnes devaient servir exclusivement à la défense nationale, sauf avis à être mis à la disposition de la Société des Nations.

les unités aériennes normales, missent, le cas échéant, à la disposition de la S.D.N. des forces suffisantes.

C'est la question de l'internationalisation de l'aviation civile qui, dans la suite des travaux de la Conférence, devait présenter le plus d'intérêt et offrir d'ardentes discussions. Si en effet la suppression de l'aviation de bombardement fut acceptée facilement, l'internationalisation de l'aviation civile rencontra les plus vives difficultés pour, finalement et en dépit d'une brillante défense de M. Pierre Cot, être abandonnée.

Le Gouvernement français reprit son idée de la création d'une force internationale, dans le cadre européen, lors de « la guerre des plans de paix ». Dans son plan du 8 Avril 1936, le Plan français prévoit une organisation de la « Communauté Européenne » avec une autorité ayant ses organes (La « Commission Européenne ») et *ses forces armées*.

**

Aujourd'hui, nous nous trouvons en présence de deux tendances assez opposées, les Etats répugnent à constituer une force internationale. On ne voit guère en effet que le Gouvernement Néo-Zélandais et le Gouvernement du Libéria proposer la soumission de partie ou totalité des armées à la S.D.N. (154).

Mais si l'ensemble des Gouvernements demeure hostile à ce principe, une opinion beaucoup plus nombreuse qu'autrefois y est gagnée aujourd'hui. Nous devons signaler en tout premier plan le mouvement de Lord Davies : « *New Commonwealth* », qui a maintenant pour président M. Winston Churchill. Ce mouvement a spécialement en vue de préparer l'opinion à la création d'une force internationale. La presse Britannique, par un curieux revirement, présente de nombreux éloges de la police internationale (155). Dans l'opinion française, nous pouvons

(154) *J. O.* 154, p. 66.

(155) Cf. Entre autres, Article de Victor Gallanz dans le *Headway* du 3 février 1934 : « World Airways, why not ? » ; Article de Lord Allenby dans le *States Man* du 16 mars 1936 ; Voir toute la série du *New Commonwealth* et du *New Commonwealth Quarterly* (en particulier article de Lemanus en janvier 1937), etc... Aux Indes, citons un article du *States Man* de Calcutta ; Signalons que l'Association Britannique pour la S.D.N. verrait volontiers des patrouilles au service de la Société occuper les zones démilitarisées.

Dans les pays scandinaves, l'idée d'une force internationale a été soutenue par M. Koht, Ministre des Affaires Etrangères de Norvège : *Le Temps*, 29 mai 1936.

signaler un courant parallèle (156). Il faut signaler d'ailleurs que ce mouvement d'opinion né en partie de l'heureux résultat de la surveillance du plébiscite de la Sarrë par des contingents internationaux semble s'arrêter avec la désaffection générale qu'encourent les organismes genevois. De tout temps il avait d'ailleurs rencontré de fortes résistances (157) et il ne semble pas qu'on doive voir de si tôt la Société bénéficier d'une force de police à son service. Non pas que les arguments invoqués contre cette idée aient une grande portée ou doivent émouvoir spécialement l'opinion. Ces arguments se trouvent exposés ainsi par M. Wehberg (158) : « Il y a un danger qu'on ne saurait tout d'abord éviter. La création d'une Police Internationale permanente pourrait bien ne servir qu'à assurer ou à provoquer la prépondérance de certaines puissances ». Sans doute, mais un tel système s'y prêterait infiniment moins que le système actuel de course aux armements. M. Wehberg présente un autre argument très supérieur au précédent (159). « Une Société des Nations faible ne saura probablement que faire d'une police internationale qui lui serait octroyée, tandis qu'une Société des Nations forte a en tous temps la possibilité d'organiser au besoin une Police Internationale par le prélèvement de contingents internationaux ». On peut résumer cette opinion en un mot : La question, pour le moment, ne présente pas un très gros intérêt et il n'y a aucune chance de voir d'ici longtemps doter la Société d'une force internationale.

(156) Cf. Communication de M. Dumont à l'*Académie Diplomatique Internationale*, oct. 1936, p. 23 ; Article de Pierre Dupuy dans *Le Petit Parisien*, le 23 avril 1936. Signalons que M. Jean Ray semble favorable à la création d'une force aérienne internationale : « L'Éventuelle Réforme de la S.D.N. » *R.D.I.L.C.*, 1936, p. 251 ; Cf. aussi : Politis : « Souveraineté et Police Internationale ». *N. Commonwealth Q.*, 1935-36, pp. 215 et 321.

(157) Cf. entre autres : l'article de M. Gabriele Gabrielli : « Ombres et Lumières sur la S.D.N. ». *Anti-Europa*, avril 1932, p. 231 ; Cf. Article de Lord Hewart, Lord Chief-Justice dans les *News of the World* cité par *Le Temps*, 9 fév. 1937. Lire enfin la dernière page de l'ouvrage de M. Wehberg : *La Police Internationale*. La Haye, 1934, II.

(158) H. Wehberg : *La Police Internationale*. La Haye, 1934, II (48), p. 126.

(159) *Id.*, *ibid.*, p. 124.

CHAPITRE IV

CARACTÈRE OBLIGATOIRE DES SANCTIONS

§ 1. — Possibilités d'exemption

Le Pacte de fait pas de distinction quant au caractère obligatoire des sanctions. C'est à tous les Etats Membres de les appliquer, sans aucune distinction de force ou de région. Ici encore, nous allons voir un grand nombre d'efforts pour tenter de modifier la règle : soit en admettant des exceptions au profit de certains Etats, soit en tolérant les doctrines classiques de la Neutralité, soit encore en donnant un caractère facultatif à certaines clauses du Pacte. Enfin, des auteurs et des Gouvernements envisagent une application régionale des sanctions.

Les pays scandinaves proposèrent assez vite des amendements tendant à ce que « sur la demande d'un Membre pour lequel l'application de ces dispositions (de l'art. 16, al.1) viendrait à présenter un danger grave, le Conseil puisse autoriser le Membre en question de maintenir, dans la mesure qu'il déterminerait, ses relations avec l'Etat en rupture de Pacte » (1). La question fut mise au programme de la Commission Internationale du Blocus. Celle-ci n'entra pas dans les vues des Gouvernements scandinaves. En ce qui concerne l'application des sanctions, tous les Etats doivent être sur le même pied. On ne fera que deux exceptions :

a) Les Etats dont le territoire est limitrophe de l'Etat fautif peuvent avoir à prendre, à titre de précaution, des mesures particulières qui ne concerneraient pas des Etats plus éloignés et des mesures d'ordre naval, militaire et aérien, recommandées par le Conseil, seraient à prendre par les Etats appelés par

(1) Proposition d'amendement du Gouvernement Danois. Les propositions Suédoises et Norvégiennes ont à peu près la même teneur.

le Conseil à contribuer aux forces nécessaires à l'application de ces sanctions.

b) Des ménagements sont à apporter aux Etats qui, par l'application intégrale des mesures d'ordre financier et commercial prescrites, pourraient provoquer dans ces pays des souffrances et des dangers presque intolérables ».

Aussi mesurées qu'aient été ces suggestions, la troisième Commission revient vers une conception plus stricte de l'obligation dans l'examen qu'elle fait du rapport de la C.I.B. Elle n'admet qu'une application graduelle des mesures économiques, non pas dans un intérêt particulier, mais dans l'intérêt général du succès de la pression économique sur l'Etat fautif. C'est une disposition analogue que présentent les amendements et les résolutions interprétatives du 4 Octobre 1921.

Mais si les textes témoignent aussi vigoureusement du caractère obligatoire des sanctions, certains faits tendent à le démentir, au moins partiellement. Les réserves apportées par la Suisse en signant le Covenant et certaines attitudes de l'Autriche qui, en 1922, tint à attirer l'attention du Conseil sur ce qu'étant donné sa situation elle pourrait se trouver obligée de demander que soit ajournée, pour elle, l'obligation d'appliquer des sanctions économiques (2).

Le Protocole de Genève ne pouvait pas manquer de souligner le caractère obligatoire de la participation aux sanctions, sans pourtant grandement innover. Mais peu après, au moment des Accords de Locarno, on voit prendre le premier plan à une position inverse : une note collective que les co-signataires de ces accords adressent à l'Allemagne dit en effet : « Les obligations résultant du dit article (16) pour les Membres de la Société doivent être entendues en ce sens que chacun des Etats Membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne compte de sa situation géographique » (3).

Cette interprétation souleva, il faut le dire, de très vives critiques de la part de la Perse (4) et de la Finlande (5), dont

(2) *J. O.*, 1922, p. 489.

(3) Le Fur et Schklaver : *Textes*, pp. 702-703.

(4) *J. O.*, 1926, p. 1.628.

(5) A. 1926, C. I, pp. 25-26.

le représentant ne craignit pas de déclarer qu'on risquait d'aboutir à des interprétations susceptibles d'ôter toute valeur à l'article 16.

§ 2. — La neutralité

Aujourd'hui, le plus grand ennemi des sanctions obligatoires apparaît le Chili. Il insiste sur la possibilité pour un Etat de garder la neutralité (6), rejoignant ici la doctrine allemande de la localisation des conflits. L'admission de la Neutralité est en effet un moyen d'aboutir à rendre facultatives les sanctions (7).

Cette idée de Neutralité progresse et si l'admission de la Suisse, avec les réserves que celle-ci formulait, a été sans doute la fissure initiale, aujourd'hui la théorie en est proposée par beaucoup de Gouvernements. On prétend même construire une sécurité collective en s'appuyant sur cette idée. On appelle cela : localiser les conflits. Non seulement les sanctions ne sont plus obligatoires avec un tel système, mais elles deviennent prohibées. M. Basdevant cite un auteur danois selon qui « lorsque la guerre éclate entre Membres d'un système de sécurité collective, les participants à ce système devraient prendre contre les

(6) Cf. Rivas Vacuna : 92^e Session du Conseil, *J. O.*, 1936, p. 752 ; cf. aussi M. Zaldunbide (Equateur), Discours à la XVIII^e Assemblée, le 30 septembre 1936.

(7) Le désir d'accentuer l'obligation des sanctions s'est parfois manifesté par la demande de mesures de coercition éventuelles contre les Etats qui manqueraient d'exécuter les engagements de l'article 16. M. de Brouckère dit dans son rapport : « Si dans un cas d'agression évidente, un Etat refusait d'appliquer au coupable les sanctions prévues, il violerait incontestablement le Pacte et pourrait se voir appliquer les dispositions de l'article 16, dernier alinéa » (C.P.D.I. (b), p. 93 sqq).

L'idée fut reprise par la République de Haïti, à la Conférence du Désarmement. Elle eût voulu que les Etats s'engageassent « à faire jouer au besoin, à la latitude du Conseil de la Société des Nations, les sanctions prévues à l'article 16, ou tout autre sorte de sanctions, contre tout Etat signataire de la Convention qui refuserait de fournir son contingent à la force internationale » (Doc. Conf., vol. I, pp. 122-123).

Aujourd'hui une idée analogue est proposée par le Gouvernement de l'Union Soviétique qui déclare en effet que « tout Membre qui manquerait de participer aux sanctions économiques et financières » devrait « être soumis aux mesures de discréditation douanière et commerciale de la part des autres Etats Membres » (*J. O.* 154, p. 80).

M. Monteiro (Portugal) avait dit lui aussi à la XVII^e Assemblée qu'« il faudrait prévoir des formes de coercition, non seulement contre l'agresseur, mais aussi contre ceux qui n'accepteront pas les décisions de la Société ». Il ajoutait, il est vrai : « Cette tâche me paraît être au-dessus de nos forces pour le moment » (A. 1936 (XVII), P., 31 septembre 1936).

deux belligérants des mesures de boycottage, refuser de maintenir le commerce vis-à-vis d'eux et ne reconnaître ni à l'un ni à l'autre les droits de belligérants : bien plus le droit de visite serait exercé par les neutres pour s'assurer que les belligérants ne reçoivent pas d'assistance économique » (8).

Nous devons dire que, même en Allemagne où le mythe de la localisation des conflits trouve ses plus fervents adeptes, jamais nous n'avons vu pousser l'idée aussi loin. C'est en effet un abandon systématique du faible au fort qu'on nous propose, et sans doute de l'attaqué à l'agresseur. Système immoral et que seule explique une certaine mystique de neutralité que nous nous avons souvent constatée chez les ressortissants d'Etats « neutres ». En Suisse, par exemple, c'est un peu la position de « l'homme de la rue ». (C'est d'autant plus curieux que la neutralité suisse se justifie par des conditions très particulières). Il attache à la neutralité une valeur morale « en soi », sans prendre garde qu'en certaines circonstances elle peut n'être rien d'autre qu'une complicité. Comme le remarque M. Basdevant (9), la position du Juriste danois dont il nous expose le système ne serait très défendable et juste que dans un conflit aux origines si complexes que les responsabilités seraient impossibles à démêler. N'était-ce pas d'ailleurs ce que nous proposait le Protocole de Genève en cas d'agression simultanée ?

Devant l'évolution de plusieurs Gouvernements quant à la neutralité, on comprend M. Jean Ray de demander que soit expressément portée dans le Pacte la modification des règles anciennes de la neutralité (10). « La Condamnation de l'agression, écrit cet auteur, rend intenable la théorie classique de la neutralité. Celle-ci se fondait sur la similitude des égards dus aux belligérants. Du jour où la charte de la Communauté des Nations constitue l'agresseur en faute, il est absurde — réserve faite bien entendu des cas où il y aurait incertitude ou responsabilité double, — que l'agresseur doive bénéficier des mêmes égards que sa victime. C'est en de pareilles questions que le conservatisme technique risque de favoriser le désordre international. L'existence même de cet état d'esprit exige que, dans les textes, la condamnation de l'agresseur s'accompagne d'une

(8) Basdevant : « La Sécurité Collective ». *Conciliation Internationale*, 1936, p. 347.

(9) *Ibid.*, p. 48.

(10) Jean Ray : « L'éventuelle Réforme de la Société des Nations ». *R.D.I. L.C.*, 1936, pp. 245-246.

modification expresse des règles anciennes de la neutralité. On a pu croire autrefois que cette modification résulterait automatiquement de l'existence de l'article 16 ; il n'en est pas ainsi ; dans la pensée de plus d'un Juriste et de plus d'un gouvernant, les règles traditionnelles de la neutralité restent, pour les Membres mêmes de la Société des Nations, le droit commun, les dispositions de l'article 16 constituant des exceptions. Cela doit être changé. » Et M. Jean Ray ajoute : « Au sein de la Société des Nations, il ne devrait pas être difficile de faire admettre la règle nouvelle d'un traitement préférentiel de la victime de l'agression. Mais le fonctionnement de cette règle ne serait pleinement satisfaisant que le jour où l'ancienne conception de la neutralité aurait été écartée dans le reste du monde ».

§ 3. — Le système régional

Si, en général, aujourd'hui le courant le plus fort est vers un caractère facultatif des sanctions, il est assez rare pourtant qu'on se résigne (au moins parmi les Etats Membres) à les abandonner purement et simplement au bon vouloir de chacun (même si cette dernière tendance est reflétée par certains Gouvernements comme, à ce qu'il nous semble, ceux du Pérou (11) et de l'Uruguay) (12). Les Etats qui pencheraient vers cette solution trouvent en général plus simple de se prononcer purement et simplement contre les clauses coercitives du Pacte. Le plus souvent, ce qu'on semblerait abandonner sur le plan universel, on le transfère immédiatement sur le plan régional. Cette idée fut exprimée à peu près sous cette forme par M. de Madariaga dans un plan de refonte de la Société qui fit beaucoup de bruit à l'époque (13). Selon cet auteur, les Etats devraient souscrire librement aux obligations de l'article 16 pour des zones géographiques nettement définies par eux. Cette idée à laquelle M. Jean Ray (14) et beaucoup d'autres auteurs se rallient n'est pas nouvelle et nous aurons à la voir plus en détail en étudiant

(11) *J. O.* 154, p. 82.

(12) *J. O.* 154, p. 8.

(13) Cf. Michel Pobers : « Le Projet de M. de Madariaga ». *Tribune des Nations*, 18 juin 1936.

(14) Jean Ray : « L'Eventuelle Réforme de la Société des Nations ». *R.D. I.L.C.*, 1936, p. 255.

le régionalisme international. Qu'il nous suffise maintenant de souligner les principaux efforts vers un régionalisme des sanctions. Remarquons qu'ils se réfèrent tous plutôt aux sanctions militaires qu'aux sanctions économiques.

Sans parler des tentatives tchécoslovaques de 1921, ni du mémorandum canadien du 20 Juin de cette même année, qui eût abouti sans doute à un système de sanctions régionales, le projet de Traité d'Assistance Mutuelle apparaît comme le premier texte important qui mette en avant l'idée régionale. Dans un premier projet du Colonel Réquin, on voyait s'établir un double système de sanctions progressives générales et de sanctions automatiques régionales (15). C'est à peu près le système du projet définitif : son article 8 permet aux signataires de s'engager en des accords complémentaires « à mettre immédiatement à exécution, dans les cas d'agression qui y sont prévus, le plan d'assistance arrêté ». Cette idée régionaliste avait trouvé, à l'époque, un ardent défenseur en la personne du délégué belge, M. Jaspar (16), tandis que la Norvège (17) et les Pays-Bas (18) y étaient hostiles. Les Actes de Locarno, leur succès, la paix qu'ils semblaient garantir à l'Europe, amenèrent un regain de l'idée régionaliste, aussi bien dans le domaine des sanctions que dans les autres. Comme on avait vu l'article 5 paragraphe, 3 du Pacte Rhénan stipuler une assistance automatique dans le cadre régional, — assistance qu'assurait par ailleurs tout un jeu de garanties, — on allait vouloir généraliser ce système. A la Commission Préparatoire de la Conférence du Désarmement, la délégation polonaise propose « de faire examiner si une organisation spéciale de l'assistance régionale dans le cadre du Pacte de la Société des Nations serait de nature à aider efficacement les organes de la Société dans leur tâche d'assistance et à rendre ainsi la mise en exécution des articles correspondants du Pacte plus facile et plus rapide (Etude du mécanisme des formes et de la procédure éventuelle de la Société des Nations) » (19). Cette étude fit l'objet d'un important mémorandum de M. Politis (Mémorandum de Prague) où il examine toutes les conditions des ententes régionales (20) et conclut

(15) Cf. Otto Bruck : *Les Sanctions en Droit International Public*, p. 136.

(16) A. 1923, C. III, p. 127.

(17) A. 1923, C. III, p. 139.

(18) A. 1923, C. III, p. 142.

(19) A. 14 1927 V, pp. 55-56 ; cf. aussi C.P.D. 1 (b), pp. 74-75.

(20) C.P.D. 1 (e), pp. 132-141.

favorablement. La note introductive qui couronne les trois mémoranda de Prague insiste encore sur cette idée (21). A la Conférence du Désarmement, l'idée régionale fut mise en avant par la Délégation française dans un premier projet du 5 Janvier 1932 (22). Dans un second plan, du 14 Novembre, tout est orienté dans un sens purement européen (23). Le Pacte Européen de Sécurité (24), élaboré par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du Désarmement précise, dans son article 7, un système de sanctions régionales. Une nouvelle proposition française du 6 Juin 1934 (25) propose d'étendre le système des accords régionaux. Un rapport de M. Politis du 25 Juin 1934 étudie à nouveau la question (26). L'idée est reprise enfin lors de « la guerre des plans de paix » par le Plan français du 8 Avril 1936, dont le paragraphe 8 prévoit « une organisation de l'Assistance Mutuelle dans le cadre européen, ou dans des ententes plus restreintes. » C'est qu'en effet, à ce moment, toute la politique de la France tourne autour de cette idée. C'est le moment où on parle d'un Pacte de l'Est élargissant l'entente franco-russe et, peu après le coup du 7 Mars, d'un « nouveau Locarno ».

**

A l'époque actuelle, les Pactes régionaux constituent une des questions essentielles, la plus ardemment débattue peut-être. La plupart des partisans de la Sécurité Collective veulent organiser celle-ci suivant le principe régional. Ses adversaires, au contraire, montrent une hostilité toute particulière à ce système. Dans les réponses des Gouvernements sur la mise en œuvre des Principes du Pacte, aussi bien qu'à la tribune de l'Assemblée, les deux opinions s'opposent. Dans la presse aussi bien que dans la doctrine, on voit la question débattue.

Encore une fois nous retrouverons cette question en faisant l'étude du Régionalisme international et ce n'est point le moment de nous arrêter au détail.

Dans les plans gouvernementaux actuels, c'est évidemment

(21) C.P.D. 1 (e), p. 125.

(22) Doc. de la Conférence, vol. I, pp. 113 à 116.

(23) Doc. de la Conférence, vol. II, pp. 435 à 439.

(24) Doc. de la Conférence, vol. II, pp. 688-690.

(25) Doc. Conf., vol. III, p. 884.

(26) Doc. Conf., vol. III, p. 885.

le Gouvernement français qui donne le ton. La Sécurité collective à forme régionale est un des dogmes de la politique française. M. Delbos devait donc, en Juillet 1936, faire l'apologie du système et le mettre en avant (27) tandis que la communication du Gouvernement français (28) reprend ce thème. Il définit ces ententes régionales comme la méthode la meilleure pour établir un rapport plus étroit dans l'application du Pacte entre les mesures de pression économique et financière et la mise en œuvre des principes du Pacte. « Ceci atteste qu'en général, (comme nous le constatons en étudiant le rapport des sanctions économiques aux sanctions militaires), on entend garder à celles-là leur caractère universel ».

Le Royaume-Uni (opérant un certain revirement) (29), l'Australie (30) représentent l'Empire Britannique dans le camp des Etats favorables aux Pactes régionaux. Quelques Etats secondaires comme l'Irak (31), ou la République Dominicaine (31) s'y joignent. Les Etats Baltes, Lithuanie (31), Lettonie (31) et Esthonie (31) se montrent partisans du système ainsi évidemment que les Membres de la Petite Entente, au nom desquels M. Krofta (Tchéco-Slovaquie) (32) a présenté le système régional comme une nécessité. Citons encore dans ce camp l'U.R.S.S. (33) et la République Argentine (34).

Certains Etats se montrent plus hésitants, en particulier la Nouvelle Zélande (35) et aussi le Gouvernement chinois qui s'y rallie avec des nuances (36). Les Gouvernements du Nord (Danemark, Norvège, Suède) déclarent ne pas être disposés à signer des obligations allant au delà de celles du Pacte dans sa teneur actuelle, mais admettent sous certaines conditions, les Pactes d'Assistance Mutuelle (37). Le Gouvernement Canadien, sans recourir à une opposition absolue, se montre assez hostile à ces pactes (38). Nous trouvons aussi l'opposition tout à fait nette de trois puissances à intérêt limité : la Hongrie, la Bul-

(27) A. (XVI) 1936, P., p. 60.

(28) J. O. 154, p. 82.

(29) J. O. 154, p. 83.

(30) J. O. 154, p. 83.

(31) J. O. 154, p. 83.

(32) A. XVII 1936, P., 9 sept. 1936.

(33) J. O. 154, p. 84.

(34) Discours de M. Cantilo : A. XVII, P., 30 sept. 1936.

(35) J. O. 154, p. 84.

(36) J. O. 154, p. 30.

(37) J. O. 154, p. 84.

(38) *Ibid.*

garie et le Libéria (39). La première parce qu'elle craint que de tels pactes ne tendent « à pétrifier l'état de choses actuel », les autres parce qu'ils veulent garder au Pacte de la Société l'intégrité de son caractère collectif.

Nous aurons l'occasion de le dire à nouveau : les Pactes régionaux nous apparaissent la meilleure méthode d'adaptation du principe de la sécurité collective, non quant aux circonstances actuelles où toute méthode de sécurité autre que celle des armes apparaît momentanément difficile, mais à la complexité même des situations auxquelles on aura de tout temps à faire face. Pour bien des années encore, au surplus, les Etats ne se sentiront pas disposés à des ententes trop générales risquant de les entraîner dans des aventures lointaines ou tout au moins de les faire intervenir sur des champs politiques qu'ils ne contrôlent pas.

Notons pourtant que le système des Pactes, par lequel on entend régionaliser les obligations de l'article 16 aussi bien que celles de l'article 10, exige de grandes précautions, tant en ce qui concerne l'organisation d'un contrôle de la Société sur leurs stipulations et leur compatibilité avec les principes du Pacte qu'en ce qui regarde leur coordination entre eux, et avec les traités déjà existants. Sans entrer pour l'instant dans le détail, nous signalons que l'Irak demande à ce qu'ils restent ouverts à tous ceux qui désireraient y adhérer (40). Leur contrôle par la Société est demandé par les Gouvernements australiens, britannique, danois, esthonien, finlandais, norvégien et russe (41). Enfin les Gouvernements letton, lithuanien et chinois insistent sur le caractère complémentaire de ces accords qui ne doivent pas se substituer aux obligations générales du Pacte (42).

APPENDICE

PARTICIPATION DES ETATS NON-MEMBRES

Cette question du caractère obligatoire de la participation aux sanctions amène celle de la participation d'Etats non Membres à

(39) *Ibid.*

(40) *J. O.* 154, p. 85.

(41) *Ibid.*

(42) *Ibid.*, p. 86.

leur mise en œuvre. Le Pacte ne la prévoit que très succinctement (43), sans doute parce que ses rédacteurs croyaient rallier à la Société la quasi-unanimité des Etats du monde, et l'on n'avait vraiment prévu de mesures relatives aux Etats tiers qu'au cas où les quelques récalcitrants se montreraient turbulents (article 17). Une des résolutions du 4 octobre 1921 signale cette lacune et dit qu'on « devrait faire des efforts pour conclure des accords qui assureraient la collaboration des Etats qui ne sont pas Membres de la Société aux mesures qui seraient prises » (Res. 17). Premier témoignage de la hantise exercée par l'absence des Etats-Unis et par le désir de les associer indirectement. Le Projet de Traité d'Assistance Mutuelle de 1923 reflète cet état d'esprit et dans son article 16 il admet la participation des Etats non Membres « avec le consentement des deux tiers des Hautes Parties Contractantes pour lesquelles le traité est entré en vigueur ». Enfin il semble difficile de ne pas en voir un reflet encore plus caractéristique dans la signature du Pacte Briand-Kellogg, bien que celui-ci ne comporte aucune sanction.

Cette collaboration des Etats non Membres peut s'établir d'une manière moins directe et résulter, par exemple, d'un traité de garantie comme celui des neuf puissances (Washington, 6 février 1922), si on l'avait vraiment appliqué dans les affaires de Chine et si la Société des Nations avait été à même d'édicter les sanctions qui s'imposaient, en eût pu voir cette collaboration d'Etats non Membres. Au reste, elle avait déjà été effective lors de l'affaire Ethiopienne.

(43) Art. 16, alinéa 1^{er} *in fine*... « Ceux-ci s'engagent à.... à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles avec les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

APPENDICE

LIAISON ENTRE L'ARTICLE 16 ET CERTAINS AUTRES ARTICLES

§ 1. — Liaison avec l'Article 8

L'Article 8 prévoit le désarmement des Etats Membres. Sa désuétude a lourdement pesé sur le développement du Pacte et sur les crises de la Société. Plus lourdement encore sur l'Article 16. Les sanctions militaires apparaissent en effet particulièrement difficiles dans un monde surarmé. Le procédé risque de devenir cruel. Les Etats hésitent à l'employer. La doctrine de la localisation de la guerre s'en trouve d'autant renforcée, et nous savons qu'elle va jusqu'à la négation même de l'idée de sanctions.

Les Etats n'ont pas désarmé. Il faut y voir une conséquence de l'absence de sécurité en Europe. Sans doute, pendant les premières années de la Société, cette absence de sécurité était-elle avant tout d'ordre psychologique et les obstacles matériels au désarmement assez minimes. L'eût-on réalisé, que la suite des événements eût été changée. Mais, hélas ! les Etats sont demeurés trop largement armés, en dépit de certaines réductions qu'ils regardaient comme de lourds sacrifices.

Aussi voit-on le projet de traité d'Assistance Mutuelle ne consacrer le principe de l'assistance générale due à la victime d'une guerre d'agression qu'à la condition qu'elle se soit conformée aux dispositions du dit traité, en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements (1). Mais à ce moment naît la fameuse trilogie : Arbitrage, Sécurité, Désarmement. Elle est la négation de cette soumission de l'article 16 à l'exécution de l'article 3. Dès lors on ne parle plus de cette obligation préalable pendant longtemps. On allait pourtant en voir reparaitre la proposition, mais sur le plan régional.

Dans les Memoranda de Prague, le Memorandum Politis dit que « la partie contractante, victime d'une agression non provo-

(1) A. 1923, P., p. 399.

quée, n'aurait droit à l'Assistance promise qu'à la condition de s'être conformée au plan général de réduction des armements qui aurait été arrêté par la Société des Nations (2). C'est la manifestation d'un état d'esprit opposé à celui que nous signalions. La sécurité est ici soumise au désarmement.

Cet état d'esprit anime aujourd'hui les Etats « neutres ». Dans son fameux plan, M. de Madariaga considère que l'application de l'article 16 est rendue impossible par la non-application de l'article 8. C'est la position du Groupe des Neutres dans sa déclaration du 1^{er} juillet 1936, et chacun de son côté : la Suède (3), la Norvège (4), le Danemark (5), la Finlande (6), affirment qu'ils se sentent déliés de l'application de l'article 16, par suite de la désuétude de l'article 8. Le Gouvernement français, sans entrer dans cette voie, semble reconnaître la légitimité de l'attitude des Neutres quand il dit par la bouche de M. Léon Blum : « Sans doute la sécurité collective est la condition du désarmement, car aucun Etat ne consentirait à désarmer si l'assistance mutuelle ne présentait pas pour lui un caractère de certitude ; mais la réciproque est aussi vraie. Le désarmement est la condition pour que les sentences arbitrales s'imposent, pour que les sanctions pacifiques contraignent » (7).

§ 2. — Liaison avec l'Article 19

On tend aussi parfois aujourd'hui à lier l'application de l'article 16 à la mise en œuvre de l'article 19. Il semble à certains esprits qu'il existe un équilibre entre les dispositions du Pacte. Peut-on employer des mesures coercitives si ne sont pas ouvertes les « soupapes de sûreté » de l'article 19 ? La Hongrie ne le pense pas : elle demande expressément « la mise en équilibre des dispositions répressives du Pacte avec les articles 11, 13, 19 qui prévoient les moyens préventifs et pacifiques » (8). Mais la position politique de la Hongrie peut expliquer cette affirmation. Il est intéressant de voir s'y rallier la Nouvelle-Zélande : « Nous pensons que pour que l'application automatique des sanctions soit efficace ou réunisse une acceptation générale, il doit y avoir une méthode précise pour redresser les injustices internationales d'ordre économique ou politique, dès qu'elles se présentent et dans la mesure où elles peuvent être redressées (9).

(2) C.P.D.I. (e), p. 139.

(3) J. O. 154, p. 18 et A. XVI 1936, P., p. 47.

(4) J. O. 154, p. 16.

(5) J. O. 154, p. 21 (rappel de la déclaration du 1^{er} juillet), et A. XVI 1936, P., p. 41-42.

(6) J. O. 154, p. 22.

(7) A. 1936 (XVI), P., p. 29.

(8) J. O. 154, p. 25.

(9) A. 1936 (XVII), P., 29 septembre 1936.

Le Pacte est un tout. La non-application d'un article fausse l'ensemble et peut amener un Etat à réviser sa position. Voici la manière dont on justifie les attitudes précitées et, il faut le dire, l'argument a une grosse valeur. On ne peut douer de sanctions une Société qui ne posséderait pas les prérogatives essentielles capables d'en justifier l'emploi. Mais c'est l'examen des articles 8 et 19 qui nous fournit ici la réponse.

§ 3. — Liaison avec l'Article 11

Le discrédit de l'article 16 met en avant l'article 11. C'est un mouvement intéressant à observer. Pour éviter la répression, répression dont on ne se sent pas capable ou dont on redoute les conséquences, on veut assurer une meilleure prévention des conflits. C'est un dessein louable assurément qui anime les délégations du Canada (10), des Etats « Neutres » (10), de la Hongrie (10), de l'Uruguay (10), Dessein louable, mais qui mérite certaines réserves : la prévention n'a de valeur qu'autant que l'appuie une sûre répression, au cas où elle viendrait à échouer. Je ne crois même pas qu'on puisse dissocier ces deux idées. La répression se justifie elle aussi par sa valeur préventive et on a souvent présenté la préparation de mesures de l'article 16 comme la préparation « d'une action dont on espère qu'elle ne se réalisera jamais » (Memorandum Rutgers). C'est tout le sens du rapport de Brouckère (11) et du memorandum Rutgers (12), qui, l'un et l'autre, tendent à ne voir dans l'article 16 que son caractère préventif (surtout le memorandum Rutgers qui, sur ce point, renforce encore les tendances du rapport de Brouckère). Prévention et répression sont les deux faces d'une même idée, mais souvent dans la Société on a tendu à ne vouloir envisager que la première, à tout subordonner à celle-là, pour ne pas avoir à supporter les risques de celle-ci.

Je crains que ce ne soit encore l'attitude des Membres qui aujourd'hui insistent sur l'action préventive. Cette insistance même était-elle utile, puisqu'il s'agit d'une évidence ? N'y a-t-il pas là surtout un moyen élégant de se décharger des obligations de l'article 16. Nous attachons une valeur capitale à l'article 11, nous le croyons plus efficace que tous les autres articles du Pacte, mais cette efficacité suppose une Société qui veuille bien faire les sacrifices nécessaires pour assurer le respect de ses décisions.

(10) *J. O.*, 154, pp. 48-49 et 66.

(11) C.P.D. 1 (b), p. 93 sqq.

(12) C.P.D. 1 (e), p. 158 sqq.

SECTION V

LA RÈGLE DE L'UNANIMITÉ

CHAPITRE PREMIER

LA RÈGLE DE L'UNANIMITÉ

Le Droit international d'avant la guerre ne connaissait que très peu d'exceptions au principe de l'unanimité. Deux grandes idées le dominaient : la souveraineté et l'égalité des Etats. De ces deux idées on avait déduit l'impossibilité de toute décision majoritaire en matière internationale. Les Etats étant *égaux*, aucun d'entre eux ne peut être lié par une règle juridique qu'il n'a pas contribué à créer par son consentement ; chaque Etat étant *souverain* est libre dans ses déterminations, on ne saurait lui imposer, contre son gré, celles d'autrui (1). La règle était qu'aucun Congrès international ne peut prendre de décision quelconque à l'égard d'un Etat non participant et qu'aucune décision n'est valable qu'à l'unanimité de tous les Etats représentés (2).

C'est à la deuxième Conférence de la Haye qu'on vit pour la première fois se dessiner un courant favorable à certaines atténuations de la règle de l'unanimité en même temps d'ailleurs qu'une lutte acharnée, de la part de certains Etats, pour la maintenir dans son absolutisme. Le meilleur exemple de cette résistance est l'opposition de l'Allemagne à l'introduction dans l'Acte final du principe de l'arbitrage obligatoire dans certains cas, même sous la forme d'une annexe à la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux et valable seulement entre ceux qui l'auraient votée (3). Pourtant, c'est à cette Conférence qu'on voit sir Edward Fry préconiser pour la troisième Conférence l'abandon définitif de ce principe (4), et se pré-

(1) Georges T. Eles : *Le Principe de l'Unanimité dans la Société des Nations et les exceptions à ce principe*, p. 6, Paris, Pedone, 1935.

(2) Cf. Fauchille : *Traité de Droit International Public*, III, p. 245.

(3) Cf. A. de la Pradelle : *Cours à la Faculté de Droit de Paris*, 1931-32.

(4) Cf. Georges T. Eles : *op. cit.*, et Norman D. Hill : *Unanimous Consent in international Organisation*, p. 321.

parer la très intéressante théorie de la quasi unanimité (5) : on s'écarterait du principe du veto absolu et on considérerait la quasi-unanimité comme suffisante pour les décisions de la Conférence.

En même temps, et sur une beaucoup plus large échelle, le mouvement pour atténuer le principe de l'unanimité se précipitait au sein des grands organismes internationaux. C'est ainsi que dans l'Assemblée générale de l'Institut International d'Agriculture, si un *quorum* des deux tiers des Membres de l'Association se trouve rassemblé, les décisions de ce *quorum* lient les membres non-participants. Au Congrès de l'Union Postale Universelle, certaines questions d'importance restreinte peuvent être retranchées, avec une valeur obligatoire générale, à une majorité simple ou qualifiée. Le principe de la majorité a été enfin établi dans une série de Commission fluviales, Commissions sanitaires et autres Commissions internationales douées de compétence consultative ou même décisive, de nature administrative (6).



Voici où on en était lorsqu'en 1919 fut instauré le Pacte de la Société des Nations. Quelle règle allait-on adopter ? Celle de l'unanimité. L'Article 5 la proclame. Pourtant, et sir John Fischer Williams a raison de le rappeler à certains détracteurs du Pacte (7), le Covenant allait innover grandement en ces matières. Le courant d'idée, si timide, qui s'était fait jour parmi certaines délégations, à la troisième Conférence de la Haye, va se préciser.

A côté de cette règle absolue de l'Article 5, quelles exceptions trouvons-nous donc dans le Pacte ?

1° La majorité des deux tiers est suffisante pour l'admission de nouveaux membres dans la Société (Art. 1, Al. 2).

2° La majorité simple de l'Assemblée est suffisante pour approuver la désignation par le Conseil de nouveaux membres

(5) Cf. de la Pradelle : *op. cit.* ; Schükking : *Der Staatenverband der Haager Konferenzen*, p. 203.

(6) Georges T. Eles : *op. cit.*, p. 9.

(7) Sir John Fischer Williams : « The League and Unanimity », *Headway*, novembre 1932, p. 209.

permanents et l'augmentation du nombre des membres non-permanents. (Art. 4, Al. 2).

3° La majorité simple est suffisante pour les questions de procédure. (Art 5, Al. 2) (8).

4° L'Assemblée approuve à la majorité simple la nomination par le Conseil du Secrétaire Général (Art. 6, Al. 2).

5° Les voix des parties n'entrent pas en compte pour le calcul de l'unanimité pour le règlement par le Conseil des différends internationaux (Art. 15, al. 4 et 6).

6° La simple majorité porte effets dans certains cas pour ces mêmes différends (Art 5, al. 4 et 7).

7° L'unanimité des membres représentés au Conseil jointe à la majorité des autres, à l'exception des représentants des parties, a même effet que l'unanimité du Conseil (Art. 15, al. 10).

8° La voix d'un membre dont au Conseil on propose l'exclusion est exclue du calcul de l'unanimité (Art. 16, al. 4).

9° Question de l'adoption des amendements à la majorité (Art. 26).

10° La compétence du Conseil, organe représentant un nombre restreint d'Etats, excède les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée. Des décisions peuvent donc être prises par quelques Etats, ayant effet obligatoire pour tous les membres de la Société (9).

Les traités de Paix ajoutaient quelques exceptions aux précédentes en ce qui concerne la Sarre, par exemple, les investigations dans les anciens pays ennemis ou encore les stipulations concernant les minorités.

La Règle de l'Unanimité ainsi atténuée demeure pourtant rigoureuse. Sans doute, ici, comme dans les anciens Congrès, le principe trouve-t-il une atténuation dans la pratique des concessions mutuelles (10). Mais trop souvent cette règle risque de mener à une impasse. Une jurisprudence habile allait permettre à la Société de la tourner dans plusieurs cas. Tout d'abord, en entendant les questions de procédure, que l'Art. 5, par. 2, permet de prendre à la simple majorité, d'une façon très large.

(8) Nous verrons quel parti on a su tirer de cette exception.

(9) Cf. Georges T. Eles : *op. cit.*, pp. 59-99, et plus particulièrement pages 78 à 83 ; et aussi Schücking et Wehberg : *Die Satzung des Volkerbundes*, 3^e ed., I, p. 153 ; et sir John Fischer Williams : « The League and Unanimity ». *American Journal of International Law*, 1925, p. 429.

(10) Cf. Emile Giraud : « La Réforme de la S.D.N. ». *La paix par le Droit*, 1937, p. 3.

C'est ainsi qu'elle a réussi à élire, à la simple majorité, malgré l'Art. 4 al. 1, les membres non permanents du Conseil (11). De même, en 1922, le Conseil a considéré comme une question de procédure l'envoi d'une commission chargée d'étudier le tracé d'une frontière et d'en faire rapport au Conseil (12).

L'extension de l'idée de procédure ne fut pas la seule à permettre d'échapper parfois à la règle de l'unanimité dans ce qu'elle a de plus gênant. Le Règlement du Conseil et celui de l'Assemblée admettent que les questions de personnes sont tranchées à la majorité. Ce qui est plus important, on adopta ce principe que « les abstentionnistes sont considérés comme présents ». C'est à la dixième Session du Conseil que M. Balfour fit admettre que « l'abstention ne constitue pas une opposition positive et que, lorsqu'elle se produit, le Conseil est néanmoins autorisé à prendre une décision (13). De même la majorité simple (et non pas la majorité des deux tiers comme il avait été proposé) suffit pour les vœux. Et il est certain que l'Assemblée emploie ce vocable dans une acceptation assez large qui souvent ne permet pas de distinguer facilement les vœux des décisions. Les votes de Commission, étant de caractère préparatoire, sont pris à la majorité (14). Enfin le Règlement du Conseil et de l'Assemblée est voté lui aussi à la majorité.

**

Cette longue énumération a pour but de faire comprendre ce qu'est exactement cette règle de l'Unanimité qu'on va parfois nous proposer de modifier. Il ne s'agit pas, comme certaines déclarations pacifistes voudraient nous le faire croire, de renverser un *liberum veto* absolu, contradictoire avec l'esprit de la Société, qui la mènerait à sa ruine aussi sûrement qu'il a mené l'ancienne Pologne à l'anarchie. Sans préjuger des avantages ou des inconvénients de la règle, il importait d'en bien saisir la portée.

(11) Cf. Jean Ray : *Commentaire*, p. 227.

(12) *J. O.*, 1922, p. 551-552.

(13) Sur toute cette question, cf. le remarquable ouvrage de M. Georges Eles, déjà cité.

(14) Cf. A. 1921, C. I, p. 179.

§ 1. — L'abolition générale de la règle

Certains nous disent : « Le *liberum veto* de l'Article 5 va mener la Société à la faillite ! » D'autres s'écrient : « On porte sans cesse des atteintes à la souveraineté des Etats en ne respectant pas le principe sacro-saint de l'unanimité ! » Quand on va au fond des choses, n'y a-t-il pas de part et d'autre exagération ? Au reste, voyons les arguments à propos de chaque côté. Les textes, abondent. C'est surtout à propos des amendements à porter à l'Article 26 qu'on les met en avant dans l'un et l'autre camp. Commençons par la défense de l'unanimité, puisque, au moins en principe, c'est la règle du Pacte.

Le fondement des résistances à l'abrogation de l'unanimité est l'attachement passionné de certains à la souveraineté absolue de l'Etat. En fait, c'est leur seul véritable argument : « Si vous ne respectez pas le principe de l'unanimité, c'est à la souveraineté de l'Etat que vous attendez. Vous créez un super-Etat ! » Leur double argument essentiel : la souveraineté et la tradition, cette tradition qu'en un avis très important la Cour de Justice Internationale de la Haye (15) exprimait ainsi : « Dans un corps tel que le Conseil, la règle de l'unanimité s'impose comme *naturelle* » (16).

A ce dernier argument la réponse de l'adversaire est immédiate : « Vous ne comprenez pas la vraie nature du Pacte ; le Covenant n'est pas de même espèce que les Traités habituels et que les actes des Congrès auxquels vous vous référez. Vos poids ne conviennent pas pour cette pesée. Vos critères sont désuets ». En effet, s'attacher ainsi à la règle de l'unanimité c'est négliger le caractère essentiel du Covenant. Il n'est pas, nous l'avons dit, un simple traité, c'est un Pacte, c'est-à-dire une Charte, un acte de caractère constitutionnel. « L'existence même du Conseil et de l'Assemblée est une déviation marquée à la conception classique de la souveraineté » (17). Dans une institution continue, la règle de l'unanimité est un non-sens. C'est ramener en fait la Société à n'être qu'un concert (en fait,

(15) C.P.J.I., Série B, n° 12, p. 29.

(16) C'est nous qui soulignons.

(17) St. Osusky : « La Réforme de la S.D.N. ». *Esprit International*, 1^{er} juillet 1936, p. 319.

car, formellement, comme l'a prouvé la Constitution polonaise, l'unanimité peut exister dans une institution organique). La Société n'aurait plus sa vie propre, continue, que nous avons admirée ; elle ne serait plus qu'un « faisceau de volontés ».

Mais c'est surtout du point de vue pratique que ses adversaires attaquent la règle de l'unanimité : « C'est sa valeur pratique qui fait préférer le principe majoritaire » (18). N'est-ce point sir John Fischer Williams, défenseur pourtant de la règle, qui déclare : « Une institution qui n'invente pas une autre méthode que l'unanimité pour exprimer sa volonté est en danger de mort » (19). A la deuxième assemblée, Lord Balfour s'écriait : « Exiger un vote unanime, dans une Assemblée de quarante à cinquante membres, serait la rendre pratiquement impuissante » (20). On craint surtout qu'on n'aboutisse au *liberum veto*. N'en a-t-on pas vu un exemple quand, par suite de l'opposition du délégué persan, l'amendement canadien à l'article 10 « ne fut pas adopté ». Cet argument est pourtant moins fort qu'il ne semblerait à première vue. Voici ce qu'y répond le Gouvernement des Pays-Bas : « De certains côtés on a soulevé des objections contre la règle de l'unanimité. On a stigmatisé le fait qu'une seule voix, fût-ce celle d'une petite Puissance, peut mettre en échec une décision ou une mesure sur laquelle tous les autres Etats sont d'accord. Cependant, la pratique a bien démontré que telle n'est pas la cause de l'insuccès, auquel la Société des Nations s'est heurtée sur plusieurs points, mais qu'il faut plutôt la rechercher dans les divergences d'opinions qui opposent les grandes Puissances les unes aux autres » (21). Sans doute. Mais ne peut-on pas soutenir sans paradoxe que ces mêmes Puissances secondaires trouveraient dans l'abrogation de l'unanimité, sinon une garantie, du moins une liberté supplémentaire ? Pour obtenir leur adhésion dans le système de l'unanimité, on risque d'exercer sur elles toutes sortes de pressions morales, souvent pénibles. Les petites Puissances sont-elles vraiment libres de s'opposer sous ce régime, s'il plaît aux grandes d'arriver à telle ou telle solution ? Non, sans doute, et une majorité qualifiée leur donnerait une possibilité de s'opposer

(18) Georges Scelle : *Précis du Droit des Gens*, II, p. 330-331.

(19) Sir John Fischer-Williams : « The League of Nations and Unanimity ». *American Journal of International Law*, 1925, pp. 475-599.

(20) A. 1921, C. I, p. 51.

(21) Memorandum du Gouvernement des Pays-Bas, 13 janvier 1934 : *J. O.*, 1934, p. 289.

qu'elles ne rencontrent peut-être pas dans le système du *liberum veto*.

On se place parfois à un autre point de vue : M. Le Fur, dans un article récent, affirmait : « Elle (l'unanimité) n'est pas plus possible que l'égalité de charge que les petits Etats ne pourraient évidemment pas accepter », et il ajoute : « on pourra peut-être recourir comme l'avait proposé la Suisse à une double majorité » (22). Nous retrouverons cette question à propos de la composition du Conseil : les Etats ne sont pas égaux, c'est un fait ; ils ne le sont ni culturellement, ni économiquement, ni géographiquement. Une égalité juridique absolue serait une parfaite injustice à l'encontre des principaux (23). La notion d'égalité des Etats est forcément toute relative. Certes, on peut bien admettre en théorie une égalité absolue comme il a été fait jusqu'à la guerre. On sait de quoi il en était dans la réalité des choses. Pourquoi s'attacher si fort à une règle qui ne peut être observée. Si les Etats ne sont pas égaux, comment leur donner les mêmes pouvoirs de décisions ? L'unanimité semble dans la Société des Nations un principe irrationnel. Mais même si on devait admettre l'égalité des Etats, y aurait-il là quelque chose d'inconciliable avec le système majoritaire. Dans les Associations de droit privé aussi bien que dans les Etats, les membres jouissent statutairement et constitutionnellement de droits égaux ; a-t-on jamais vu là de quoi interdire le vote à la majorité ? »

« S'il ne s'agissait que de trouver un remède juridique et technique à la règle de l'unanimité inscrite à l'Article 5 du Pacte, la solution serait extrêmement simple », écrivait M. Osusky dans un article déjà cité (24). Elle lèserait d'autant plus que pratiquement cette question de l'unanimité a beaucoup moins d'importance qu'on veut le croire. Tout d'abord, on com-

(22) Louis Le Fur : « L'Avenir de la Société des Nations ». *Europe Centrale*, 6 juin 1936, p. 364.

(23) Sir John Fischer Williams déclare (« The League and Unanimity ». *Headway*, novembre 1932, p. 209) que « si une Assemblée d'Etats décide de toutes questions à la simple majorité, une minorité de la population du monde peut faire la loi pour la majorité ». Outre qu'il n'a jamais été question de se contenter d'une simple majorité, on peut faire remarquer que ce qu'il craint est précisément le résultat du système de l'unanimité où la minorité par son opposition impose sa volonté à la majorité.

Dans le même sens que sir John, cf. G. Bayon y Chacon, dans Bourquin : *La Sécurité Collective*, p. 216.

(24) St. Osusky : « La Réforme de la S.D.N. ». *Esprit International*, juillet 1936, p. 321.

prend mal les craintes que son abrogation éventuelle éveillent chez ses défenseurs. En réalité « ils perdent de vue le rôle des organes de la Société des Nations. Ceux-ci ne créent pas des droits et des obligations au profit ou à la charge des Etats ». Pour obtenir ce résultat on conclut des conventions qui lient seulement ceux qui les ont signées et ratifiées. Quant aux organes de la Société, ils se bornent à faire des constatations et des recommandations. Pense-t-on que vraiment dans ces conditions le système majoritaire présente des dangers ? Un Etat peut-il être lié malgré lui ? Je vois bien les inconvénients de l'unanimité ; le veto d'une minorité peut paralyser ou priver d'effet les procédures internationales et « permettre dans une assez large mesure aux divers Etats d'agir selon leur inspiration ». Mais ce danger même, les partisans du système majoritaire ne l'exagèrent-ils pas ? Nous avons vu toutes les atténuations que la règle incriminée avait reçues dans le Pacte ou dans la Jurisprudence de la Société. Certes, s'il est des articles que l'exigence de l'unanimité risque de laisser à tout jamais lettre morte, une réforme s'impose ; mais ce n'est pas l'adoption générale du système majoritaire.

La vérité, c'est qu'ici encore nous voyons se heurter les deux conceptions de la Société des Nations. Les partisans d'une Société organique se refusent à admettre la vieille loi des Congrès et des Conférences ; les tenants d'une S. D. N. purement diplomatique, grand concert européen, s'effraient à l'idée qu'on va construire quelque chose qui limiterait peut-être la souveraineté des Etats. Ils ne veulent pas que leur nation puisse avoir à s'incliner fût-ce devant l'ensemble des autres pays. Croient-ils donc que les nations sous le régime de la Souveraineté — avant la guerre — n'aient jamais eu à s'incliner ? Chaque Traité de paix, si librement consenti qu'on veuille le prétendre, n'est-il pas la soumission d'une volonté nationale à une autre ? Et, sans insister sur ce point, lequel est le plus pénible pour la susceptibilité nationale : se voir imposer le renvoi d'un ministre, comme sous le régime de la souveraineté absolue l'Allemagne l'imposa à la France (Delcassé), ou présenter à la ratification une convention votée à la majorité ?

Le problème de la souveraineté trouble trop les consciences pour que son corollaire, — l'unanimité —, ne soulève pas de débats. C'est ce problème-là qu'en réalité on a toujours discuté, sous prétexte d'examiner les avantages ou les inconvénients

de celle-ci. Et M. Osusky a en effet raison de dire que s'il ne s'était agi que de trouver un remède juridique et technique à la règle de l'unanimité, la solution eût été simple. En réalité, comme il l'ajoute lui-même, « le problème n'est pas juridique, il est politique, et ce n'est pas par un amendement qu'il peut être résolu ».



Les gouvernements seraient-ils conscients de cette difficulté ? ou plutôt aucun d'entre eux n'aurait-il cure de proposer une réforme, qui, au moins théoriquement, diminuerait sa propre compétence ? Les projets officiels actuels ne prévoient pas de suppression globale de la règle de l'unanimité (25), sauf peut-être celui du Gouvernement norvégien : « Il s'est fait sentir... un inconvénient en ce que la disposition de l'article 5 concernant l'unanimité des décisions a été maintenue d'une manière trop mécanique » (26). Trois autres Gouvernements en parlent mais pour en demander le maintien. Le Gouvernement uruguayen (27), le Gouvernement péruvien (28) et le Gouvernement polonais (29). Le Gouvernement russe lui aussi évoque la question de l'unanimité pour s'y montrer fidèle (ce qui ne manque pas d'être assez en contradiction avec le reste de ses propositions). Nous n'avons même pas de projet aussi large que celui du Gouvernement colombien de 1920 (30). Il proposait un amendement au Pacte, en vertu duquel une majorité des deux tiers suffirait, lorsqu'il s'agirait de décisions qui ne seraient que la mise en œuvre des principes du Pacte. On peut regretter que cet amendement n'ait pas été adopté (31). Il aurait bien souligné le caractère organique du Pacte. Comme le dit excellemment M. Jean Ray : « Lorsqu'une décision doit imposer aux Etats une obligation qui

(25) Nous n'avons pas de proposition analogue à ce projet Alvarez de 1920 qui prévoyait que toutes les décisions seraient prises aux trois-quarts des voix. A. Alvarez : *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la Société des Nations*. Presses Universitaires de France, p. 107.

(26) *J. O.* 154, p. 15.

(27) *J. O.* 154, p. 8.

(28) *J. O.* 154, p. 25.

(29) *J. O.* 154, p. 31.

(30) A. 1921, P., p. 135 ; et A. 1921, C. I, p. 177.

(31) La Commission de Londres avait d'ailleurs adopté une interprétation très voisine, selon laquelle la règle de l'article 5 ne devait jouer que lorsque la souveraineté des Membres est intéressée, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de décisions entraînant pour les Membres des engagements nouveaux. A. 1921, C. I, p. 177 sqq.

leur soit propre, il est nécessaire qu'elle soit acceptée par eux si l'on veut respecter leur souveraineté, à moins qu'ils n'aient d'avance spécialement consenti à ce que la décision fût prise en dehors de chacun d'eux. Toutes les fois au contraire que la décision prise peut se réaliser sans action individuelle des Etats, toutes les fois qu'ils n'agissent en quelque sorte que par la Société, toutes les fois que c'est la Société même qui fonctionne, nous ne pensons pas qu'une décision prise à la majorité porte atteinte à leur indépendance » (32).

Partant de ce principe et de l'idée qui inspira la proposition colombienne de 1920, on aurait pu, dans la ligne même du Pacte, sans aller jusqu'à l'instauration d'un système majoritaire, améliorer beaucoup la pratique courante. Tant qu'il n'y avait pas engagement nouveau la majorité suffisait. Cette règle eût correspondu exactement à ce caractère assez particulier de la S. D. N. : une institution internationale, et, on peut le dire, supra-nationale dans une communauté où chaque Etat garde sa souveraineté. Elle aurait assuré sa marche propre, en vertu des compétences qui lui sont reconnues, sans que les susceptibilités nationales aient été en droit de s'émouvoir. N'était-on pas entré d'accord dans cette voie ? C'est elle qu'on a suivie, en ce qui concerne les vœux, dès 1920 et dont la sous-Commission proposait de s'inspirer en 1921 pour le vote des amendements à la majorité (33). C'est encore elle qui inspira l'extension qu'on a donné à l'idée de procédure. Pourquoi n'avoir pas suivi cette voie jusqu'au bout ? Dès 1921, avec une certaine incohérence peut-être, on repousse l'amendement colombien. Il avait, il est vrai, l'inconvénient de mettre trop en lumière une règle qu'il convenait, pour n'effrayer personne, de ne pas formuler trop tôt. Pour ce qui est de la demande d'avis consultatif à la Cour de la Haye, on n'a pas su non plus se référer à ce critère.



Sur l'institution d'un système majoritaire, une partie de l'opinion va souvent plus loin que les projets officiels. Dès 1922, la *Famiglia Italiana* déclarait le moment venu d'entreprendre

(32) Jean Ray : *Commentaire*, p. 366.

(33) A. 1921, C. I, p. 158.

une vigoureuse campagne contre le *liberum veto* (34). Récemment on pouvait lire dans les travaux préparatoires de la délégation française au Congrès Mondial de la Jeunesse : « Il faut constater dans certains cas, que... on peut arrêter à Genève toute décision qui pourrait gêner un seul Etat membre. On aboutit à ce que tout pays peut être juge dans sa propre cause, ce qui est, non seulement contraire au bon sens, mais à un principe de droit observé par toutes les nations civilisées. Il faut essayer de diminuer ce droit de veto qui substitue à la tyrannie de la majorité, celle de la minorité » (35). Et comment ne pas citer aussi M. Georges Scelle : « La réforme (de la Société) ne sera complète que par l'abandon progressif de l'unanimité. Il suffirait, dans certains cas, de remplacer le principe de l'unanimité par celui des majorités qualifiées (deux tiers, trois quarts) ou du bris de veto (passer outre à l'opposition systématique d'un Etat) pour apporter une souplesse et une efficacité nouvelle aux délibérations des organes de la Société des Nations (36).

Des demandes de réforme aussi catégoriques sont rares. Une bonne partie de l'opinion et de la doctrine (et souvent dans les milieux les plus favorables à la S. D. N.) demeure attachée à la règle de l'unanimité. C'est ainsi que, lors d'une discussion sur ce sujet, au sein de l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, on vit se manifester de nombreuses réactions hostiles à un système majoritaire (37). L'opinion la plus générale est en faveur du maintien de la règle, avec exclusion des voix des parties dans le compte de l'unanimité. C'est le système de l'Article 15, par. 6, généralisé. C'est d'ailleurs ce que propose actuellement le Gouvernement finlandais (38). On trouve cette idée dans les abondantes propositions du Dr de Auer (39), aussi bien que dans les observations de MM. Politis

(34) *J. O.*, 1922, p. 366.

(35) Au dire du Professeur Rolin, il est impossible de renforcer la S.D.N. sans abandonner la règle stricte de l'unanimité.

(36) M. Georges Scelle : « Essai sur la Crise de la Société des Nations et ses remèdes ». *Esprit International*, avril 1934, p. 171-172. Cf. aussi Yepes et Pereira da Silva : *La question de la Réforme du Pacte*, p. 27, Paris, Pedone, 1937.

(37) MM. Baxa (Tchécoslovaquie) ; Lypacevicz (Pologne) ; M^{me} Kluyver (Pays-Bas). Discussion du Sous-Comité pour l'étude de la Réforme de la S.D.N., Séance du samedi 29 septembre 1934 : *Bulletin de l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations*, n° V, oct-déc. 1934, pp. 279 sqq.

(38) *J. O.* 154, p. 22.

(39) Dr de Auer : « Propositions pour la Réforme du Pacte de la Société des Nations ». *The New Commonwealth Quarterly*, 2 sept. 1936, p. 176.

(40) et de Madariaga (41) sur ces propositions.. C'est le vœu que forme en fin de compte le Comité Juridique pour l'étude de la Réforme du Pacte de l'Union Internationale des Associations pour la S. D. N. (42). Cette opinion est très générale (43), mais elle n'est pas unanime. C'est ainsi que sir Arthur Salter (44) craint que l'exclusion des parties directement intéressées dans le calcul de l'unanimité ne prive la Société des avis les plus importants et les plus éclairés en la matière ? Nous avons vu à propos de l'article 11 ce qu'on peut répondre à cette objection (45).

§ 2. — Le vote et la ratification des amendements et des conventions

Depuis le début de la Société jusqu'à maintenant, c'est surtout à des projets partiels d'abrogation de l'unanimité que nous avons affaire. Nous en avons déjà étudié la plupart à propos des différents articles dont ils tendent à modifier l'application. Qu'il nous suffise de rappeler qu'ils se réfèrent en général aux Articles 11 et 19. Nous ne reviendrons pas sur ces questions, non plus que sur les abrogations éventuelles de la règle de l'unanimité dans les articles 10, 14 et 15. Pour le moment, nous étu-

(40) Nicolas Politis : « Comments on the proposals of Dr de Auer », eod. loc., p. 223.

(41) S. de Madariaga : « Comments on the proposals of Dr de Auer », eod. loc., p. 217-218 ; cf. aussi Gaspar Bayon y Chacon, dans Bourquin : *La Sécurité Collective*, p. 216.

(42) Union Internationale des Associations pour la S.D.N. *Bulletin*, n° 4, juin-sept. 1936.

(43) Le Rapport sur la réforme de la Ligue Britannique prévoit lui aussi que dans les différends internationaux les voix des parties directement intéressées ne soient pas comptées.

(44) Sir Arthur Salter : « Comments of the Proposals of Dr de Auer », N.C.Q., septembre 1936, p. 233.

(45) Il est curieux de remarquer qu'en général on ne semble pas voir que cette exclusion générale des parties directement intéressées préciserait d'une manière radicale le caractère institutionnel de la S.D.N. Un plan de Société des Nations, à caractère essentiellement diplomatique, le projet Hurst-Miller (Miller, II, p. 398) ne faisait-il pas siéger uniquement au Conseil, les grandes Puissances et les Etats particulièrement intéressés ? En quelques sortes celles-ci et ceux-là eussent été seuls à avoir le droit de veto, accentuant ainsi ce caractère de la Société en vertu duquel elle ne décide pas mais propose. Jamais dans ce système elle n'eût eu le pouvoir d'imposer une solution. Adopter une règle inverse, c'est implicitement lui reconnaître le droit d'imposer une solution. On comprend donc l'importance capitale d'une réforme apparemment superficielle. C'est décider du caractère organique de la Société.

dierons seulement un point : le problème de l'unanimité dans le vote et la ratification des amendements (46).

Le vote des amendements

L'Article 26 du Pacte est de l'avis général un des plus mal rédigés et un des plus confus. Cela lui vient sans doute d'une dualité d'origine, Lord Robert Cecil ayant proposé un texte et M. Wilson (47), à la suite, paraît-il, d'une demande de M. Millerand (48), en ayant fait adopter un autre. Toujours est-il que ce texte est ainsi rédigé : *Les Amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société dont les représentants composent l'Assemblée.*

Tout Membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendement apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société.

On trouve là de singulières imprécisions : 1° on ne peut savoir si la majorité des trois quarts se réfère aussi au vote ou seulement à la ratification. Quant on se reporte avec Miller aux travaux préparatoires, ils ne sont guère de nature à nous éclairer. Il semble pourtant, étant donné les déclarations de M. Venizelos (mais ces sortes de compte rendus donnent une telle impression d'incohérence, les réponses s'adaptent si mal aux questions qui les ont provoquées, qu'il est difficile d'en dégager un principe) que l'on ait voulu rendre assez faciles les changements dans la constitution internationale. Mais la lettre du texte ne parle que des ratifications et chacun sait qu'en Droit International les travaux préparatoires n'ont qu'une importance secondaire (Bien que pour s'y reporter on puisse invoquer ici le manque de clarté des textes.) 2° Seconde obscurité de l'Article 26 : nous ne savons même pas quel est l'organe qui élabore les Amendements, tout extravagant que cela paraisse. Ce pourrait être une Conférence diplomatique convoquée en dehors

(46) Une idée assez intéressante est celle de M. Gaspar Bayon y Chacon (dans Bourquin : *La Sécurité Collective*, p. 216). Il propose un vote plural pour remédier à cette « irrégularité » qui veut qu'une grande Nation n'ait qu'une voix comme la plus petite Puissance ; on pourrait lui répondre qu'avec le système des sièges permanents et semi-permanents au Conseil l'injustice est en grande partie annulée.

(47) Miller, II, p. 457.

(48) Cf. Jean Ray : *Commentaire*, p. 686.

(49) Ceci fût, en fait, demandé récemment par le Chili.

des Cadres de la Société des Nations (49). Il est de simple bon sens, empressons-nous d'ajouter, que ce soient les organes de la Société qui aient compétence pour en voter les modifications. On ne nous dit pas comment s'opère le vote. On parle bien de l'unanimité des Membres du Conseil et de la majorité des Membres de l'Assemblée, mais rien ne nous permet de savoir s'ils votent ensemble ou si au contraire il y a lieu à deux votes séparés. On peut penser que cette seconde hypothèse était l'idée de Wilson (50) et du Commentateur officiel anglais (51) du Pacte, mais la Société s'est engagée dans une autre voie et dès 1921 on discute et on n'adopte les Amendements que dans l'Assemblée (52), Solution beaucoup plus simple.

La grande vague réformatrice de 1921 n'allait pas manquer d'atteindre un article aussi équivoque : essai de réforme qui d'ailleurs ne devait pas aboutir, faute des ratifications nécessaires. La Sous-Commission de la Commission des amendements estima à l'unanimité que le texte de l'Article 26 s'appliquait aussi bien au vote qu'à la ratification. N'avait-il pas été écrit dans le but de faciliter les modifications du Pacte ? La Sous-Commission donnait d'ailleurs un commentaire très détaillé de cet article, s'appuyant aussi bien sur les travaux préparatoires que sur les commentaires officiels et la doctrine (53). En première Commission, la discussion s'avéra plus difficile. M. Negulesco (Roumanie) (54) s'éleva contre ce qu'il appela « une atteinte au principe fondamental qu'il ne peut pas y avoir de super-Etat ». M. Struycken (Pays-Bas) (55) soutint la même opinion et M. Noblemaire (France) (56) s'y rallia : « Tout amendement au Pacte, dit-il, fait de celui-ci une convention nouvelle qui nécessite en logique et en droit le consentement de toutes les parties contractantes ».

Finalement, devant les oppositions, on adopta un compromis : la Commission déclara bien (par 21 voix contre 4) qu'à son avis la majorité suffit, mais elle recommanda à l'Assemblée de ne tenir pour acceptés, à la Session actuelle, que les amendements qui obtiendraient la majorité des trois quarts instituée

(50) Miller, II, p. 700.

(51) A. 1921, C. I, p. 160.

(52) A. 1921, C. I, p. 157.

(53) A. 1921, C. I, p. 157 sqq.

(54) A. 1921, C. I, p. 44.

(55) A. 1921, C. I, p. 48.

(56) A. 1921, C. I, p. 49.

pour l'avenir, et elle estima désirable qu'un vote unanime ait lieu sur l'article 26 pour éviter toute contestation ultérieure (57).

L'Assemblée adopta l'amendement. Le principe était précisé que la Société est un organisme vivant, réformable comme une constitution, capable de se transformer, de se développer, au dessus même de la volonté de certains de ses Membres. Victoire précaire de l'organisation internationale, puisque, nous le savons, cet amendement n'a pas encore été ratifié par un nombre suffisant d'Etats.

*
**

Cet amendement reste en suspens, arrêté par le bon plaisir de quelques pays. Il ne joue pas et malgré tout l'ancien texte n'a plus la même autorité. On risque même parfois d'aboutir à des situations absurdes. C'est ainsi qu'en 1925 M. Scialoja put faire remarquer que deux amendements successifs se trouvent votés sur le même article, le second modifiant le premier avant que celui-ci n'eût reçu les ratifications nécessaires. Si ces ratifications venaient à être données le premier amendement serait valable, jusqu'à ce que le second ait (s'il les obtient jamais) les ratifications. Ainsi jouerait un amendement qu'on aurait décidé d'abandonner (58).

Pour ne pas laisser flotter de telles équivoques, la nouvelle rédaction de l'article 26 prévoyait que si dans les vingt-deux mois un amendement n'avait pas reçu le nombre de ratifications exigées, il serait considéré comme caduc. Cet amendement n'ayant pas été adopté, la question conserve son imprécision (59). En 1925, M. Scialoja proposa qu'on considère comme caducs les amendements non entrés en vigueur. Au nom d'une Commission composée à cet effet, M. Fernandes (Brésil) répondit : « Il est apparu à la Sous-Commission que l'on ne pouvait pas considérer comme caducs, après un certain laps de temps, des amendements déjà votés et non encore ratifiés. Non seulement le Pacte ne contient aucun texte précis fixant un délai de ratification, sous peine de caducité, mais ce qui est beaucoup plus grave, un amendement a été voté à l'article 26 du Pacte, fixant un

(57) A. 1921, C. I, p. 183 sqq.

(58) A. 1925, C. I, p. 8.

(59) A. 1925, C. I, p. 9.

délai à l'expiration duquel les amendement non ratifiés deviennent caducs, ce qui prouve implicitement que l'on ne peut pas, sans une prescription spéciale en ce sens, rendre caducs les amendements votés et non ratifiés après un certain délai. Les suggestions du Président (M. Scialoja) tombent de ce fait (60) ». M. Scialoja répliqua assez justement que le Pacte, comme toute charte constitutionnelle, est assez vague dans ses termes et que « si l'on parlait de cette règle que tout ce qui n'est pas écrit dans le Pacte n'existe pas, celui-ci ne pourrait jamais être appliqué ». La Commission n'adopta pas le point de vue de M. Scialoja. En 1928, celui-ci put reprendre sa thèse devant le Conseil (61). Sir Austen Chamberlain essaya d'y répliquer par les vieilles objections de 1925, mais, finalement, tout le monde se rallia aux conclusions du délégué italien et on le chargea de préparer un mémoire sur la question.

Cette imprécision planant sur les textes par suite d'amendements non adoptés a ému l'opinion. Surtout on voit trop clairement la pratique constante des Etats. Ils votent, mais sans même refuser de ratifier un texte, ils le laissent dormir dans un carton, en se gardant bien de le présenter aux autorités compétentes. Le système adopté pour l'Organisation Internationale du Travail est certainement très supérieur. Les Gouvernements doivent obligatoirement présenter les conventions aux pouvoirs compétents pour les ratifier. Ainsi, l'opinion publique, dans chaque pays, est automatiquement saisie du problème, mais surtout le Gouvernement n'a pas ce moyen de veto hypocrite dont nous parlions à l'instant.

En un mémoire daté du 28 Janvier 1935, la Ligue Anglaise pour la Société des Nations déclarait désirable l'application d'un régime analogue aux décisions ou amendements votés par la Société des Nations. En 1936, dans un nouveau mémoire, elle précise ses vues : « Les signataires de toutes les conventions négociées sous les auspices de la Société des Nations qui n'ont pas encore déposé de ratifications devraient être requis par un ordre du jour de l'Assemblée, d'informer le Secrétaire Général une fois par an des raisons qui motivent la non-ratification ; et le même ordre du jour devrait donner des instructions au Secrétaire Général pour incorporer cette information dans son rapport annuel à l'Assemblée ».

(60) A. 1925, C. I, p. 15.

(61) J. O., 1928, p. 384.

Il existe, un peu dans ce sens, une Résolution du 3 Octobre 1930. Partant de ce principe que le défaut de ratifications provient souvent de la mauvaise rédaction des conventions, elle prescrit un certain nombre de règles relatives à leur élaboration. Mais au préalable (art. 1), elle décide que « chaque année, le Secrétaire Général priera les Membres de la Société des Nations et les Etats non-Membres qui, ayant signé une convention générale quelconque, conclue sous les auspices de la Société des Nations, ne l'ont pas ratifiée à l'expiration d'un an, à partir de la date de la clôture du protocole de signature, de bien vouloir lui faire connaître leurs intentions concernant la ratification de cette convention » (62). Les réponses devaient être communiquées à l'Assemblée. L'article 2 disait : « Aux dates qu'il jugera les mieux appropriées aux circonstances, le Secrétaire Général, pour toute convention générale conclue sous les auspices de la Société des Nations, priera le Gouvernement de tout Membre de la Société n'ayant donné ni sa signature, ni son adhésion à une convention à l'expiration d'une période de cinq années à partir de la date où la convention aura été ouverte à la signature, de faire connaître ses vues concernant cette convention, — notamment, s'il envisage une possibilité quelconque d'adhérer à la convention ou s'il a des objections contre le contenu de la convention l'empêchant de l'accepter » (63).

Tout ce travail doit aboutir simplement à un nouvel examen par l'Assemblée afin de voir s'il ne faudrait pas convoquer « une nouvelle Conférence en vue de déterminer s'il conviendrait d'apporter des amendements à la Convention ou de prendre d'autres mesures pour en faciliter l'adoption par un plus grand nombre de pays » (64). C'est peu, dira-t-on. Il ne faut pas sous-estimer cette procédure. M. Politis le remarquait à la première Commission (65) : très souvent la non-ratification par les différents signataires vient d'une non-adaptation de leurs services administratifs aux réalités internationales. Ne comprenant pas exactement la nature et la portée des engagements qu'on propose, ils ont toujours tendance à s'engager le moins possible. Le nouvel examen et une rédaction éventuelle plus claire de la Convention pourrait préciser aux yeux de ces ser-

(62) A. 1930, P., p. 215.

(63) A. 1930, P., p. 215.

(64) *Ibid.*

(65) A. 1930, C. I, p. 77.

vices ce qu'on leur soumet. Pourtant, il faut reconnaître que la Résolution de 1930 ne va pas très loin, surtout si on se reporte à l'interprétation qu'en donne son rapporteur, M. Giannini (66). Les Gouvernements peuvent se contenter de répondre au questionnaire du Secrétaire Général par cette simple mention que « la Convention n'a pas été ratifiée ». Sans doute, cette déclaration fût-elle faite pour satisfaire les Sénats américains, jaloux de leurs prérogatives constitutionnelles (67), mais on voit comment un pays peut s'en saisir pour ne pas ratifier sans donner aucune explication. Le système demeure donc très inférieur à celui de l'Organisation Internationale du Travail.

*
**

La marche même de la Société, sa coutume pourrait-on dire, ont un peu atténué la règle de l'unanimité en ce qu'elle avait de plus dangereux. Sans doute la pratique actuelle est loin d'être suffisante, mais elle indique la voie, et c'est probablement une des raisons de la discrétion générale des projets de réforme sur cette question. Il vaut infiniment mieux en effet que cette évolution se poursuive organiquement. Un amendement à l'article 5, éveillant les susceptibilités nationales, la retarderait plus qu'il ne la faciliterait. Toutes les fois qu'on le peut, il faut laisser les choses se faire par elles-mêmes. Le jour où, sans aucune modification constitutionnelle, la Société aura admis ce principe, inhérent au caractère même du Pacte, que tant qu'il n'y a pas d'engagement nouveau la majorité suffit, un grand pas en avant sera fait. On peut souhaiter aussi que soient enfin ratifiés les amendements à l'article 26 et qu'on adopte une règle obligeant les Etats à présenter les conventions conclues sous les auspices de la Société aux autorités compétentes pour les ratifier. Si, par ailleurs, les voix des parties ne sont plus comprises dans l'unanimité requise par l'Article 11, on peut dire que, pour une période, sans doute assez longue, le problème de l'adoption d'un système majoritaire n'aura plus à se poser. La règle ainsi interprétée correspondra en effet au caractère actuel de la S.D.N. et à l'état présent de la Communauté internationale.

(66) A. 1930, P., p. 213.

(67) A. 1930, C. I, p. 82.

SECTION VI

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

La valeur de son administration fait la stabilité d'un régime. Elle importe plus que lui. Les Ministres passent, les Souverains aussi... les Secrétaires généraux demeurent. Nous en avons fait l'expérience en France, et nous savons quelle stabilité profonde s'est, à certaines époques, cachée sous l'instabilité superficielle des gouvernements. Si on voulait créer une institution internationale, et non pas seulement organiser d'épisodiques rencontres de ministres, il fallait doter la Société des Nations d'une administration internationale. Celle-ci s'est constituée sur la base laconique de l'article 6 du Pacte, et le principe que nous énoncions à propos des administrations nationales s'est montré vrai dans la Société internationale. Ce qui a fait en dépit de tout, en dépit de la veulerie des uns et de l'hostilité des autres, que la Société des Nations a existé, s'est développée, a collaboré à la paix pendant plusieurs années, c'est que s'est peu à peu formée une administration internationale de très grande valeur. Aujourd'hui même où tout s'écroule, où la guerre est partout, cette administration demeure, elle est le seul garant de survie des institutions genevoises.

**

Ici les conceptions institutionnelles et diplomatiques se sont une fois de plus affrontées : les partisans d'une simple Ligue diplomatique, se trouvent être les ennemis d'un Secrétariat fortement constitué et dont les fonctionnaires aient un caractère nettement international. De peur que la Ligue ne prenne un caractère supra-national, ils voudraient voir se former ce Secrétariat sur un plan de « rencontres nationales ». Même dans ce domaine de l'administration ils n'arrivent pas à la concep-

tion d'une institution proprement internationale. C'est toujours l'idée de la conférence diplomatique qui continue, et dans sa constitution, le Secrétariat n'en serait qu'une projection.

Les tenants de cette position veulent empêcher la constitution d'une véritable administration internationale : on n'aura que des fonctionnaires de passage, fortement agrégés encore à leur Etat d'origine (1). C'est donc autour du recrutement des fonctionnaires, puis de leur statut que va se concentrer une partie de la lutte. Nous verrons ensuite les efforts pour empêcher le Secrétaire Général d'être une véritable personnalité internationale.

(1) Notons au passage que le Gouvernement Italien est allé jusqu'à édicter une loi (16 juin 1927) pour empêcher toute tentative de dénationalisation progressive du personnel du Secrétariat : cf. André Cagne : *Le Secrétariat Général de la Société des Nations*. Thèse, Paris, 1936, p. 132.

CHAPITRE PREMIER

LES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

§ 1. — Caractère international des fonctionnaires

a) *Le Recrutement*

Si on met au premier plan l'idée internationale, on envisagera d'abord dans le recrutement des fonctionnaires, leur qualité et leur compétence, en faisant abstraction, au moins pour une certaine part, de leur pays d'origine. Si au contraire, on voit dans le Secrétariat une sorte de permanence au service d'une conférence diplomatique, on veillera en premier lieu à ce que toutes les Puissances soient également représentées. En ce cas les intérêts nationaux passent avant l'intérêt international.

Dès le début de la Société, un certain nombre de Puissances se sont très nettement opposées à cette dernière manière de voir. Il faut noter que les Anglo-Saxons, si peu fermes quand il s'agit de cristalliser la Société des Nations en une véritable institution internationale, sont assez partisans d'un Secrétariat puissant et bien constitué. C'est que, s'ils sont en général ennemis des obligations strictes et des édifices géométriques, ils ne répugnent pas à préparer de loin une institution internationale. Tous les moyens qui ne représentent pas un engagement leur paraissent bons. Ce n'est pas l'institution internationale et la diminution de leur souveraineté qui les effraie, mais les obligations automatiques qui peuvent en découler. Ainsi s'explique une apparente — et heureuse — contradiction (1).

En effet, le rapporteur des questions concernant le Secrétariat, en 1920, est Lord Balfour : il insiste d'une manière extrême

(1) L'idée même du Secrétariat est, semble-t-il, d'origine anglaise. Inspirée du Secrétariat du Conseil Suprême interallié pendant la guerre : Cf. André Cagne : *Le Secrétariat Général de la Société des Nations*. Thèse, Paris, 1936, p. 15 sqq.

mement ferme sur ce caractère international des fonctionnaires (sans entrer d'ailleurs dans les détails, ce qui n'est guère possible à l'époque) (2). En 1921, le rapport Noblemaire est dans la même ligne. Pour ce qui concerne le recrutement des fonctionnaires, il insiste sur le recrutement au concours (3) par voie d'examen ou sur titre (4).

Mais que de voix discordantes se font entendre dès cette époque ! En 1921, un membre de l'Assemblée ne demande-t-il pas que « la mise au concours soit subordonnée à la nécessité primordiale de recruter le personnel en premier lieu parmi les ressortissants des Etats de la Société peu ou point représentés au Secrétariat » (5). C'est la première étape d'une offensive qui va se poursuivre tout du long de la Société. Offensive à deux armes si j'ose ainsi parler : campagnes de calomnies contre le Secrétariat et efforts pour, en changeant la composition, le dénaturer. « L'idée que la chose importante est pour chaque délégation d'assurer à son pays un certain nombre de postes au Secrétariat, écrit M. Jean Ray (6), tend de plus en plus à rejeter au second plan l'idée d'un bon recrutement. En même temps se fait naturellement jour la préoccupation de certains Etats d'avoir au Secrétariat non pas des ressortissants faisant une besogne d'intérêt international, mais de véritables représentants des intérêts nationaux ». Et M. Ray cite à l'appui de son affirmation un exposé de M. Barboza Carneiro (Brésil) (7), où celui-ci se livre à tout une véritable enquête statistique sur la proportion des cotisations versées à celle des nationaux employés au Secrétariat. Inutile de dire ce qu'un tel exposé, même dépourvu de suite comme ce fut le cas, est regrettable.

Cet effort vers un Secrétariat représentatif des différentes tendances nationales se poursuit sans cesse. Il nous a semblé exagéré de dire avec M. Scelle que le Secrétariat est devenu « la proie de cette déliquescence politico-parlementaire qui est

(2) « Les Membres du Secrétariat une fois nommés ne sont plus au service de leur pays d'origine, mais deviennent temporairement et exclusivement les fonctionnaires de la Société des Nations. Leurs attributions sont non pas nationales, mais internationales. » *J. O.*, 1920, p. 137.

(3) Hélas ! pour les hauts fonctionnaires, il s'accroche à une idée singulière de roulement : A. 1921, C. V, p. 189.

(4) A. 1921, C. IV, p. 188.

(5) Cité par Jean Ray : *Commentaire*, p. 240.

(6) Jean Ray : *Commentaire*, p. 241.

(7) A. 1925, C. IV ou C. III, p. 19 sqq.

la maladie congénitale de la Société » (8). Mais si les Secrétaires Généraux ont résisté de toute leur force à cet envahissement, les attaques furent rudes et le Secrétariat n'en est pas sorti absolument indemne. Tous les Secrétaires Généraux durent subir les innombrables assauts des délégués en mal de placer à Genève leurs nationaux. Et au moins sur ce plan des hauts fonctionnaires, le recrutement « régionaliste » est chose faite.

En 1928 nous assistons à un véritable éveil de craintes à l'Assemblée. Plusieurs délégations s'émeuvent des tractations dont les places au Secrétariat semblent être l'objet. On a l'impression, à lire les débats, que le Secrétaire Général fut heureux de trouver un point d'appui dans l'Assemblée pour résister à ses solliciteurs. L'affaire fut reprise en 1929. Elle aboutit cette année-là à la désignation d'une Commission d'Etudes (9).

Cette Commission, connue sous le nom de Commission des Treize, n'arriva pas à établir un rapport unanime sur tous les points (10). Le rapport de la majorité affirme avec une grande vigueur et à plusieurs reprises le caractère international du Secrétariat. Mais sur ce problème du recrutement que nous envisageons en ce moment, la minorité laisse entendre la nécessité d'un recrutement proportionnel (11). C'est surtout pour les hauts fonctionnaires qu'on pose ce principe (12). L'année suivante un projet de résolution irlandais tend à figer le recrutement de ces hauts fonctionnaires dans un système proportionnel (13), système qui d'ailleurs est malheureusement en usage.

Dans un sens ou dans l'autre, l'opinion s'est saisie du problème. Les uns désirent le retour au système international tel qu'il fut institué dans les premières années, les autres voudraient voir cristalliser en règle juridique la détestable pratique de la « proportionnalité ». Parmi les plus ardents « proportionnalistes » citons le juriste Italien Olivieri (14), — tout à l'opposé nous

(8) G. Scelle : « Essai sur la crise de la S.D.N. et ses remèdes ». *Esp. International*, 1934, p. 180.

(9) A. 1929, P., p. 142 sqq.

(10) M. Rappard a résumé ingénieusement la question : la majorité désire conformer la situation de fait telle qu'elle a évolué depuis le début au droit primitif qu'elle tient à réaffirmer ; la minorité tient au contraire à conformer le droit à cette évolution qu'elle juge inévitable. Ray : *Supp. I*, p. 48.

(11) Cf. A. 1930, C. IV, p. 313.

(12) Cf. Exposé Bernstorff et Gallavresi : A. 1930, C. IV, p. 313 sqq.

(13) A. 1931, C. IV, p. 96.

(14) Giovanni Olivieri : « La riforma del Segnetariato delle Societa delle Nazioni ». *Politica*, 12, pp. 144-159, octobre-décembre 1930.

trouvons M. Georges Scelle qui déplore vivement que le Secrétariat soit devenu « une chambre de compensation » (15), sir Alfred Zimmern (16) et Lady Zimmern (17). Lady Zimmern voudrait ajouter au caractère international du Secrétariat des garanties de neutralité. On choisirait les plus hauts fonctionnaires du Secrétariat avant tout dans les pays neutres à administration perfectionnée comme la Hollande ou la Suisse. C'est un trait spécifique du pacifisme anglo-saxon que « d'immoler sans cesse le groupe candide des neutres » à la sauvegarde de la paix. M. Jean Ray adopte une position plus nuancée (18), et verrait le remède dans un régionalisme poussé : on aurait en somme des secrétaires généraux particuliers pour chaque groupe.

Un seul Etat nous parle de ce problème dans les récentes consultations : le Pérou. Selon lui, il serait « nécessaire d'introduire dans le Secrétariat de la Société le principe de la représentation proportionnelle des groupes continentaux » (19). Nous savons ce qu'on doit en penser. Au reste, en 1933, l'Assemblée l'a admis pour les hauts postes. Le Pérou veut-il étendre ce système à tous les fonctionnaires ?

b) *Le Caractère International du Fonctionnaire*

Mais il ne suffit pas de restituer au Secrétaire Général et au Conseil leur liberté dans le recrutement des fonctionnaires internationaux. En dépit de tout, dans le recrutement une certaine proportionnalité est inévitable, nécessaire même. On a justement remarqué que tout délégué doit trouver au Secrétariat un fonctionnaire de son pays capable de se mettre à sa disposition. D'autre part aucun pays ne doit exercer ici un monopole. Le tout est une question de mesure. Mais une fois admis, ces fonctionnaires (leur nationalité fût-elle intervenue dans le choix du Secrétaire Général), doivent se considérer essentiellement comme des fonctionnaires internationaux. A

(15) Georges Scelle : « Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes ». *Esprit International*, 1934, p. 179.

(16) Sir Alfred Zimmern : « L'Avenir de la S.D.N. ». *Esprit International*, janvier 1936, pp. 14-15.

(17) Lady Zimmern : *Must the League fail?* Londres, Hopkinson, 1932.

(18) Jean Ray : « L'Eventuelle Réforme de la Société ». *R.D.I.L.C.*, 1936, p. 241.

(19) *J. O.* 154, p. 25.

aucun degré ils ne sont des représentants de leur pays à Genève. S'ils sont plus à même que d'autres de mettre le Secrétaire Général au courant des affaires de leur pays respectif, ils n'ont pas à prendre en charge ses intérêts.

Ce caractère international des fonctionnaires fut très nettement affirmé dès le début de la Société, notamment en 1920, par le Rapport Balfour (20). A en croire les chroniqueurs, certains mouvements d'opinions, et même les Actes de la Société, ce caractère n'a pas toujours été respecté comme il le conviendrait. Telles déclarations de M. Hamerno (Norvège) (21) ou de Mme Kluyver (Pays-Bas) (22) nous le donneraient à penser. M. Rappard (Suisse) (28) n'allait-il pas jusqu'à dire : « Un Sous-Secrétaire a deux fonctions : il dirige un service d'une part, et de l'autre, il dirige ce qu'on a appelé une sorte de petite Ambassade au sein du Secrétariat (24).

Contre ce déplorable état de fait on trouve de vives protestations dans l'opinion et dans la littérature. D'autre part un grand effort de réaction s'est manifesté, auquel le Secrétaire Général ne s'est pas montré étranger. Le rapport de la Commission des Treize se prononce de la manière la plus nette sur ce caractère purement international du membre du Secrétariat (25). Caractère que sa déclaration de loyalisme devrait suffire à lui faire garder. Hélas ! Le rapport de la minorité conteste que soit possible cette attitude loyale (26). « Le type de l'individu international n'existe pas » dit ce rapport, qui met en avant le système « chambre de compensation » tant blâmé par M. Georges Scelle. C'est le reflet d'une opinion qui semble courante en Italie (27). Il est certain que l'individu international n'existe pas, fut-on cosmopolite comme le jeune Barnabooth, on a toujours subi une certaine formation, reçu une

(20) *J. O.*, 1920, p. 137.

(21) A. 1928, C. V, p. 32 sqq.

(22) A. 1930, C. IV, p. 70.

(23) A. 1930, C. IV, p. 74.

(24) Nous avons déjà cité la loi italienne du 16 juin 1927. « Au terme de cette loi, nous dit M. André Gagne, le Ministre des Affaires Etrangères d'Italie statue discrétionnairement et sans appel non seulement sur le point de savoir s'il convient d'autoriser l'acceptation de fonctionnaire italien dans une administration internationale, mais encore s'il convient de retirer cette autorisation une fois donnée, le tout assorti de sanctions très sévères ». André Gagne : *Le Secrétariat Général de la Société des Nations*. Thèse, Paris, 1936, p. 132.

(25) A. 1930, C. IV, pp. 295 et 296.

(26) A. 1930, C. IV, p. 313.

(27) Cf. Olivieri : « La Riforma del Segretaria della Societa delle Nazioni Politica, 1930, p. 144-159.

certaine empreinte. On a ce caractère, mais ne saurait-on pas élever son jugement et son amour même au-dessus de lui? L'homme international n'existe pas comme une sorte de produit du marché, mais il peut se réaliser par une volonté persévérante. Peut-être est-ce demander à ces fonctionnaires internationaux une grave ascèse? Elle n'est en tous les cas pas impossible. Beaucoup d'entre eux nous en sont la preuve.

La première condition de ce caractère international des fonctionnaires genevois, c'est qu'ils cessent d'appartenir à l'administration de leur pays d'origine, qu'ils n'aient pas à espérer là-bas un avancement ou des récompenses honorifiques pour leur situation à Genève. Le rapport Balfour pose ce principe : « Aucun membre du Secrétariat ne doit, pendant la durée de ses fonctions, accepter aucune distinction honorifique ou décoration, sauf pour services rendus avant sa nomination » (28). Ce même rapport précise aussi que les membres du Secrétariat ne sont plus au service de leur pays d'origine en quoi que ce soit. Malheureusement le rapport Noblemaire ici encore marque un certain recul (29). La Commission des Treize a heureusement repris la règle de Lord Balfour (30). Elle l'a même nettement accentuée, puisqu'elle demande « qu'aucun membre du Secrétariat, tant qu'il est en service, ne puisse poser sa candidature à des fonctions d'ordre politique dans son pays ».

§ 2. — Le statut du fonctionnaire international

Pour être en droit d'exiger du fonctionnaire international et ce renoncement et cette indépendance vis-à-vis de son pays d'origine, il faut lui assurer des garanties équivalentes et un certain nombre d'avantages. C'est d'autant plus nécessaire qu'on tient à avoir une administration de qualité (une condition d'exis-

(28) *J. O.*, 1920, p. 139.

(29) « Il a paru à la Commission que, si le système de roulement devait en principe s'appliquer à ceux de ses membres qui remplissent des fonctions politiques ou diplomatiques, analogues à celles du haut personnel, ce ne devait être qu'à la condition que le recrutement pût se faire par détachement des administrations nationales des divers pays. Des fonctionnaires nationaux détachés régulièrement et à terme, pourraient, sans perdre leur droit à l'avancement ou à la retraite, faire profiter la Société de leur expérience, sans connaître ce sentiment d'insécurité qui nuit au rendement. » (A. 1921, C. IV, p. 190.)

(30) A. 1930, C. IV, p. 296.

tence de la Société des Nations). Il faut en plus que se forme une Tradition administrative. M. Cahen-Salvador le montrait à la XI^e Assemblée (31). Or cette tradition ne peut se constituer que si les fonctionnaires jouissent d'un minimum de stabilité.

A ces trois points de vue il est nécessaire d'arriver à donner aux fonctionnaires un statut leur donnant des garanties de stabilité en même temps que leur assurant les avantages pécuniaires qui s'imposent.

**

Ces garanties sont de trois ordres : Garanties de durée — garanties d'avancement — garanties pécuniaires.

a) *Garanties de durée*

Sur chacun de ces points nous allons voir s'entamer une lutte entre ceux qui veulent un Secrétariat fort, capable de faire vraiment de la Société des Nations la Grande Institution internationale, et ceux qui partisans d'une ligue purement diplomatique ne veulent voir dans le Secrétariat qu'une vague permanence assurée par des représentants de toutes les nations groupées.

Et tout d'abord quant à la durée des engagements. Si on veut avoir des fonctionnaires internationaux doués de l'indépendance et de l'impartialité désirables, il faut assurer leur stabilité. C'est bien l'avis des partisans d'un Secrétariat vigoureux. Au contraire ses adversaires voudraient voir réduire la durée des contrats pour que le fonctionnaire désireux de s'assurer une situation à son retour dans son pays d'origine soit plus soumis aux suggestions de son gouvernement.

Les deux mouvements se balancent. Le rapport Balfour propose de faire les nominations pour une période de cinq ans (32) renouvelable évidemment (pourtant il s'attache au roulement). Le rapport Noblemaire prévoit l'application des contrats à long terme pour les fonctionnaires des catégories A et B. Mais, outre qu'il prétende faire recruter par roulement les fonctionnaires à tâches diplomatiques ou politiques dans les diverses

(31) A. 1930, C. IV, p. 65.

(32) J. O., 1920, p. 138.

administrations nationales et sans qu'ils y perdent leur droit à l'avancement, il ne prévoit pas pour le haut personnel de Contrat de longue durée (33). Ce rapport lui aussi sacrifie à la théorie du roulement !

Au contraire en 1929, un projet de résolution britannique demande, sans distinction, des emplois permanents et des contrats de longue durée (34). En effet, aux contrats révisibles de vingt et un et de vingt-huit ans prévus par le rapport Noblemaire pour toute une partie du Secrétariat, se sont substitués des contrats de sept ans renouvelables. Comme en témoigne le rapport de la Commission des Treize « cette situation a paru créer un certain sentiment de malaise dans le personnel qui se trouve ainsi privé de la sécurité d'une carrière et qui voit ainsi son avenir limité » (35). Mais ici encore on allait voir se heurter les deux tendances contradictoires : « En ce qui concerne les chefs de service et les membres de sections, pouvons-nous lire dans le rapport de la Commission des Treize, tandis que la minorité s'est refusée à prévoir l'application de la permanence, sauf sous la forme d'un renouvellement éventuel des contrats septennaux, la majorité de la Commission a considéré qu'ils doivent être, en principe, pourvus de contrats de durée indéterminée, leur permettant de faire au Secrétariat une longue carrière comportant : stabilité, avancement et sécurité (36).

C'est toujours la même lutte entre les deux conceptions opposées de la Société. Ici le rapport de la Commission des Treize ne fait qu'évoquer les discussions dont elle avait été le théâtre, et où on avait vu s'opposer les délégués Italiens et Hongrois aux délégués Français, Anglais, Suisses et Néerlandais (37).

b) *L'Avancement*

Il ne suffit pas de donner au Fonctionnaire international des garanties de durée. Il faut encore l'attacher à son travail par la perspective d'un avancement régulier, sinon arrivera un jour où il trouvera plus intéressant de retourner dans son pays, ou tout au moins il se désintéressera de sa tâche.

(33) A. 1921, C. IV, p. 188 sqq.

(34) A. 1929, P., p. 143.

(35) A. 1930, C. IV, p. 297.

(36) A. 1930, C. IV, p. 297.

(37) Cf. les comptes-rendus de la IV^e Commission de la XI^e Assemblée.

La néfaste théorie du roulement fait que Lord Balfour n'envisage pas la question. M. Noblemaire par une curieuse contradiction en même temps qu'il envisage le roulement pour les membres de section, prévoit aussi leur avancement (38). Pourtant aucun régime normal d'avancement ne fut instauré, et cet état de fait déplorable amena en 1929 le Secrétariat à la veille d'une crise. On put noter à ce moment des démissions assez frappantes. Cette question fut renvoyée elle aussi à la Commission des Treize. Celle-ci prévint un système d'avancement pécuniaire et la création de titres de « Conseiller » pour les plus importants des membres de Section (39).

c) Avantages pécuniaires

Il fallait à la Société des Nations une administration d'élite. D'autre part si elle voulait la recruter dans tous les pays elle devait rétribuer ses fonctionnaires aussi bien que ceux des pays où ils sont le mieux payés. Deux raisons qui militent les hauts traitements des Membres du Secrétariat permanent. A quelles attaques ne s'est-on pas livré dans une certaine presse contre l'importance de ces traitements ! Les accusations deviennent vite ridicules, appuyées sur les exagérations les plus invraisemblables : « Genève était une nouvelle Babylone où s'engloutissait l'or des Nations ! » Voici à peu près le style de certains journaux.

A vrai dire, à ces gens-là, tout était bon pour attaquer la Société. Et on prenait les peuples par leur faible : la peur des impôts.

Mais il ne suffit pas que ces traitements soient importants (et ils le furent dès le début de la Société). Il faut qu'ils soient garantis contre l'arbitraire et qu'on ne puisse les modifier brusquement. La question s'est présentée de manière cruciale au début de la crise économique. L'Assemblée pouvait-elle, par voie d'autorité, réduire le traitement des fonctionnaires de la Société ? La question fut posée en 1932 à un Comité de Juristes (40). Celui-ci répondit à l'unanimité (41) que, le traitement

(38) A. 1921, C. IV, pp. 188-189.

(39) A. 1930, C. IV, pp. 303-304.

(40) Comité composé de cinq Membres : MM. Anderson, Basdevant, Max Huber, Pedroso et sir William Malkin.

(41) A. 1932, C. IV, p. 206.

du fonctionnaire de la Société reposant sur un contrat, une modification par voie d'autorité est impossible. C'est très heureux, car l'instabilité pécuniaire serait préjudiciable à la bonne marche du Secrétariat.

Ce n'est point ici le lieu d'entrer dans le détail du système des pensions et retraites, tel qu'il a été établi en 1930, il ajoute considérablement à la sécurité du fonctionnaire international.

CHAPITRE II

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Nous venons d'assister à une lutte entre les partisans d'une véritable institution internationale, et ceux d'une ligue diplomatique autour du caractère des fonctionnaires internationaux, de leur indépendance, de leur recrutement. Nous avons vu les déplorables pratiques qui se sont établies après les fortes affirmations du début de la Société, puis l'effort de redressement depuis 1929. Mais toute cette lutte prend sa valeur et atteint en même temps sa plus forte intensité autour du Secrétariat Général lui-même.

*
**

L'établissement du Secrétaire Général est peut-être l'idée la plus importante du Pacte, si nous l'examinons sous l'angle « institutionnel », la plus capable de faire progresser la Société dans le sens d'une véritable Institution internationale. Elle ne tend à rien moins qu'à permettre l'action d'un « homme d'Etat international ». Après qu'on eût abandonné l'idée de créer un « Chancelier » de la Société des Nations, qui eût été M. Venizelos, on se décida à calquer l'organisation du Secrétariat sur celle des administrations publiques anglaises. Or les administrations anglaises ont vraiment un chef, elles sont beaucoup plus que les nôtres, le fait d'un homme : il est à remarquer comme ce peuple, ayant une plus grande habitude de la démocratie que nous, a su respecter l'idée d'autorité. Calquant le Secrétariat Permanent sur une administration anglaise, on allait en faire aussi *le fait d'un homme*. Le Pacte ne connaît vraiment que le Secrétaire Général. C'est lui le responsable. C'est

à lui d'assurer le fonctionnement du Secrétariat. Mais ce n'est pas la seule tâche que lui réserve le Pacte et nous verrons qu'il lui accorde un rôle politique de premier plan. Répétons-le : il y a place, grâce au Pacte, pour un véritable homme d'Etat international.

Mais si nous voyons chacune de ses attributions, chacune des conditions qui permettent au Secrétaire Général de jouer ce rôle, nous nous trouverons constamment en face d'efforts pour limiter les pouvoirs de celui-ci, pour entraver sa liberté, pour limiter sa compétence. Pourtant, et disons-le tout de suite, l'évolution générale de la Société a tendu à développer ces pouvoirs du Secrétaire Général et à lui conférer jurisprudentiellement une compétence politique que le Pacte ne lui accordait pas aussi clairement.

a) *Durée*

Si le Secrétaire Général peut être vraiment un homme d'Etat international, c'est d'abord qu'il jouit d'une absolue stabilité et d'une parfaite durée. Ce fut du moins le cas pour le premier Secrétaire Général : sir Eric Drummond, cet homme dont on devait dire, lors de sa retraite, qu'il était un article du Pacte. Les pouvoirs de sir Eric Drummond ne pouvaient expirer qu'avec sa démission. Un tel état de choses devant ne pas satisfaire les Puissances désireuses d'assurer à un de leurs ressortissants ce poste suprême. Il fallait à leurs yeux limiter la durée de son exercice. L'exemple le plus typique en fut sans doute donné par M. de Hevesy (Hongrie). Ne proposa-t-il pas de fixer à un an la longueur du mandat du Secrétaire Général ? (1). Evidemment on ne tomba pas dans un tel excès. Mais si sir Eric Drummond jouissait d'un mandat de durée illimitée, il n'en est pas de même de son successeur M. Avenol. Celui-ci a vu réduire à dix ans la durée de son mandat avec une prolongation possible de trois ans (2).

Le Secrétaire Général garde pourtant une grande indépendance. Il est curieux de remarquer que le Pacte ne prévoit pas sa révocation. Sans doute, comme le remarque M. Jean Ray, l'Assemblée disposerait du moyen détourné de refuser d'inclure

(1) A. 1930, C. IV, p. 98.

(2) A. 1932, P., p. 97.

au budget la somme nécessaire à son traitement (3). Certains auteurs, tel M. Kelsen, trouvent déplorable cette lacune qui ne donne à l'Assemblée qu'un pouvoir indirect (4). Il faut reconnaître que s'il est désirable que le Secrétaire Général jouisse de la plus large initiative et qu'il ait toute la liberté de devenir un homme d'Etat international, le contrôle des organismes supérieurs de la Société sur ses activités ne doit pas non plus être négligé.

b) *Autorité*

En saine démocratie, il s'agit d'assurer un certain contrôle sur l'activité du Secrétaire Général, un contrôle des organes vis-à-vis desquels il est responsable : Conseil, Assemblée. Ce ne serait pas faire œuvre de démocrate au contraire, mais de démagogue que de prétendre entraver son activité par la nécessité de prendre avis d'un conseil émané en fait des Puissances (5), ou bien de substituer à son autorité celle d'un collège. Pourtant nous avons vu soutenir ce point de vue à la Société lors même de la grande offensive Hongaro-Italienne de 1930. C'est le représentant Hongrois, M. de Hevesy qui proposa d'organiser la haute direction du Secrétariat sur le modèle de la Confédération Helvétique. Le Secrétaire général n'eut été que *primus inter pares* dans un collège « composé sur la base de l'égalité » (6). Il eut été changé suivant un système de roulement. Dans l'opinion italienne, cette proposition a trouvé une grande faveur.

Nous ne saurions assez nous élever contre un tel système. C'est vraiment faire du Secrétariat Général cette « chambre de compensation » dont parle M. Georges Scelle. C'est au surplus, empêtrant la Société dans les lenteurs bureaucratiques et démagogiques, empêcher la constitution d'une véritable institution internationale. En effet, on supprime délibérément toute possibilité d'action pour un homme qui prendrait vraiment en charge cette Institution pour lui donner toute sa portée.

*
**

(3) Jean Ray : *Commentaire*, p. 238.

(4) Kelsen : « Contribution à l'étude de la révision juridico-technique du Pacte de la S.D.N. ». R.G.D.I.P., 1937, p. 677.

(5) C'est le système italien de M. Gallavresi : Cf. A. 1930, C. IV, p. 95 sqq.

(6) A. 1930, C. IV, p. 98-99 ; la même idée est reprise dans le rapport Bernstoff-Gallavresi : A. 1930, C. IV, p. 315.

Sans aller aussi loin que M. de Hevesy, la minorité de la Commission des Treize s'était ralliée à un principe capable de diminuer l'autorité du Secrétaire Général. « La minorité, nous dit le rapport de cette Commission, propose qu'on constitue un comité spécialement choisi, composé des Sous-Secrétaires Généraux et auquel chaque Directeur participerait pour les affaires de sa compétence. Le Secrétaire Général serait tenu de consulter ce comité. Elle suggère en outre, que les Directeurs devraient être placés sous le contrôle, en groupes, de chaque Sous-Secrétaire Général, au lieu d'être directement responsables devant le Secrétaire Général ». Le résultat de cet arrangement, en rabaisant la situation des Directeurs, serait d'accentuer encore davantage la différence entre les catégories d'Etats et bien loin de supprimer les griefs de certains Etats, ne ferait que les aggraver (7).

Surtout, comme le rapport le constate d'ailleurs un peu plus loin, le Secrétaire Général ne communiquant pas avec les Directeurs n'aurait plus la même autorité d'ensemble. C'est toujours la substitution de la bureaucratie collégiale à la responsabilité d'un homme qu'on nous propose.

c) *Responsabilité*

Il importe donc de voir se maintenir à la tête du Secrétariat Général l'autorité d'un véritable homme d'Etat international, assisté de toute une administration de fonctionnaires vraiment indépendants. Il ne s'ensuit pas que ce fonctionnaire doive être irresponsable. Nous aurons souvent l'occasion de revenir sur cette maxime que nous avons trouvée pour la première fois me semble-t-il dans un ouvrage de M. Georges Scelle. « La démocratie ne réside pas dans l'absence d'autorité ou dans le caractère collégial de l'organisme chargé d'exercer celle-ci, mais dans un véritable contrôle de l'exercice même de cette autorité ». Ici le contrôle du Conseil et de l'Assemblée sur le Secrétariat s'impose donc. L'Assemblée a deux occasions de le faire : la discussion d'un rapport annuel sur l'activité de Secrétariat, le vote du budget de la Société. Contrôle très vague pour un organisme aussi nombreux. Reste le Conseil, mais pour celui-ci certains auteurs, tels sir Alfred et Lady Zimmern (8) considèrent qu'actuellement

(7) A. 1930, C. IV, p. 299.

il n'est pas compétent pour contrôler le Secrétariat. Le Conseil est composé de Ministres des Affaires Etrangères, or, écrit sir Alfred, « les ministres des Affaires Etrangères sont-ils individuellement compétents et, même s'ils le sont, seraient-ils disposés à soumettre à une étude serrée et, si nécessaire, à la critique le travail de ces organisations techniques, qui couvre un champ immense autant que varié et qui est souvent exécuté loin de Genève ». Mais l'auteur ajoute qu'il est « difficile d'apercevoir comment ce cercle vicieux d'irresponsabilité virtuelle pourra être brisé ».

A vrai dire, la question ne semble pas beaucoup se poser. Le Secrétariat est si jalousement surveillé que la moindre de ses erreurs est immédiatement publiée, commentée, grossie à souhait. Quand on sait à quelles calomnies il s'est trouvé en butte, quelles grossières confusions la presse un peu partout a commises à son égard, on peut être sûr qu'il n'agira qu'avec une extrême prudence. Mais bien qu'un peu académique, le problème méritait d'être signalé.

(8) Sir Alfred Zimmermann : « L'Avenir de la Société des Nations ». *Esprit International*, janvier 1936, p. 14-15 ; et Lady Zimmermann : *op. cit.*

DEUXIÈME PARTIE

*HIÉRARCHIE ET DÉMOCRATIE
DANS
LA SOCIÉTÉ DES NATIONS*

HIÉRARCHIE ET DÉMOCRATIE

DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

On a souvent vu en une antinomie entre les principes hiérarchiques et les principes démocratiques. De fait, tout au long de la vie de la S.D.N. nous voyons s'affronter deux tendances contradictoires — les uns désireraient voir les grandes puissances exercer une primauté à laquelle leur donne droit l'importance de leurs responsabilités, et leur avancement culturel. Les autres préféreraient garantir la liberté des puissances secondaires, et prétendent transposer sur le plan international l'idéal jacobin de l'égalité individualiste. Là d'ailleurs réside l'erreur. Un esprit non prévenu voit très vite que ces tendances apparemment contradictoires sont facilement conciliables. Bien plus, que chacune de ces tendances appelle l'autre comme un contrepoids et qu'on ne saurait satisfaire chacune d'entre elles qu'en les satisfaisant toutes les deux. Mais tendances jacobines et tendances « autoritaires » viennent troubler la nécessaire harmonie. Les tenants des prétentions hiérarchiques veulent transformer la Société en une sorte de Concert Européen sous la dictature des principales Puissances. Il faut observer que, si celles-ci ne sont pas contrôlées dans l'exercice de leur autorité, et si les petites Puissances ne sont pas là pour insérer entre leurs intérêts contradictoires leur vocation de neutralité, ces grandes Puissances entre lesquelles résident les principales antimonies du monde ne s'entendront pas et rapidement se feront la guerre. D'un autre côté une égalité absolue, sans aucune prépondérance des principales Puissances, outre qu'elle serait une injustice (il serait fou de mettre Panama sur le plan de la Grande Bretagne, ou la Principauté de Monaco sur celui de l'Italie), paralyserait la Société dans les marais de l'irresponsabilité parlementaire et les grandes Puis-

sances ne tarderaient pas à travailler en dehors de la Société, sans aucun contrôle, et pour le plus grand dommage des Etats faibles.

Ce sont là des vérités de bons sens; mais l'invasion des idéologies politiques dans les rapports internationaux n'est pas faite pour aider les hommes à voir ces problèmes avec le sérieux nécessaire. Rappeler que la démocratie ne réside pas dans l'absence d'autorité, dans le caractère collégial des institutions chargées de l'exercer, ou dans je ne sais quelle égalitarisme jacobin, mais dans le contrôle de ces autorités et le principe affirmé et sanctionné de leur responsabilité, est difficile de nos jours. De même les grandes Puissances ne semblent pas très bien voir l'intérêt qu'elles peuvent elle-mêmes trouver dans un contrôle qui empêche l'autorité de dégénérer en tyrannie, son exacte contraire (la tyrannie et l'anarchie sont des sœurs jumelles).

L'idée démocratique ne s'est d'ailleurs pas insinuée dans la Société seulement dans les rapports entre Puissances. Parfois on a prétendu, au nom de cette même démocratie, rapprocher la Société des Nations des peuples qui y ont adhéré, par dessus leurs Gouvernements. On a voulu substituer à notre Société d'Etats une véritable Société des Nations (1).

L'Etude de ces diverses tendances et de leurs manifestations dans la vie des organismes de la Société, des réponses qu'elles ont inspiré ou peuvent inspirer seront l'objet de la présente partie de notre ouvrage.

(1) Sur les deux manières dont se sont exprimées les aspirations démocratiques, cf. la résolution de l'Exécutif de l'Internationale Ouvrière Socialiste (avril 1936) et les rapports au III^e Congrès de l'I.O.S., compte-rendu, p. 1-69.

CHAPITRE PREMIER

LA COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE

La transformation de la Société des Nations — Société d'Etats en une Société des Nations — Société de peuples pose le problème de la Composition de l'Assemblée (et accessoirement du Conseil). Le Pacte sur ce point est très net, les membres de l'Assemblée sont les délégués des Etats Membres « représentants », pour reprendre le terme de l'Article 3. A la lettre du Pacte ce ne sont que des plénipotentiaires. Deux tendances allaient se faire jour à ce sujet. Une première tendance fut de donner aux délégués une situation plus « internationale », plus « sociétaire ». Nommés par les gouvernements, ils conserveraient vis-à-vis de ceux-ci une indépendance relative. Leur situation se rapprocherait d'une certaine manière de celle des fonctionnaires internationaux. L'autre tendance est de passer par dessus les Gouvernements pour faire des délégués les représentants des peuples, d'une façon directe par l'élection, ou d'une façon indirecte par la représentation de certains corps sociaux (Internationales syndicalistes, Eglises, etc...).

§ 1. — Indépendance des délégués vis-à-vis de leurs gouvernements

Nous voyons à travers l'évolution de la Société une tendance assez nette à l'indépendance des représentants, au moins parmi certaines délégations. Dès le début de la Société, la justice de cette position fut soutenue par M. Scialoja à la 1^{re} Commission (1). « Les représentants des Nations à l'Assemblée de la

(1) A propos d'un projet d'amendement de M. Usten (Suisse), combattu en particulier par M. Viviani : A. 1920, C. I, p. 13-14. Le rapport Viviani-Rowell soutient très catégoriquement le point de vue opposé à celui de M. Scialoja : A. 1920, C. I, p. 97.

Société, dit-il, n'ont pas mandat d'accepter ou non un amendement ; ils donnent librement leur opinion et leur pays peut très bien, sans les démentir comme plénipotentiaires, refuser la ratification » (2). A plusieurs reprises des délégués devaient s'inspirer de ce principe. C'est ainsi qu'en 1922, le délégué japonais déclara à propos d'un vote sur le désarmement que son propre vote n'engageait en rien son Gouvernement (3). Mais l'exemple certainement le plus frappant est celui de Mademoiselle Vacaresco (Roumanie) votant contre son Gouvernement (4).

Cette politique a toujours trouvé un gros appui dans l'opinion et parmi les auteurs. Beaucoup voudraient voir à Genève des délégués choisis hors de la politique, hors des Gouvernements, qui échapperaient aux vicissitudes parlementaires de ceux-ci et présenteraient un véritable caractère international. Des auteurs comme M. Eles se font le soutien de cette manière de voir (5). C'était la vieille idée du doyen Lanaude (6). Sur-tout plusieurs Associations pour la Société des Nations s'en montrent partisans : Entre autres l'Association française (7) et la Ligue autrichienne (8).

Il est vrai que la Ligue Autrichienne ajoute : « Mais l'absence des Ministres dirigeants diminuerait grandement le prestige de la S.D.N. ». Elle est soutenue sur ce dernier point par l'Association Néerlandaise (9). Nous nous rangeons à cet avis. M. Jean Ray souligne en effet très bien les dangers des propositions hostiles à la représentation gouvernementale, et le danger même de l'évolution de la Société sur ce point (10). Sans doute est-il théoriquement intéressant de voir la Société échapper à la tutelle des gouvernements, et prendre ainsi une certaine autonomie. Mais en réalité ce mouvement est au moins prématuré. Pour le moment ce sont les gouvernements qui dé-

(2) A. 1921, C. I, p. 91.

(3) A. 1922, C. III, p. 19.

(4) A. 1922, C. III, p. 49 sqq et A. 1930, C. V, p. 31.

(5) Georges Eles : *L'Unanimité dans la Société des Nations*, p. 11.

(6) Miller, II, p. 458.

(7) *Bulletin* : juin-septembre 1936.

(8) Observations de la Ligue Autrichienne pour la S.D.N. sur la proposition de la Fédération française, avril 1934 : *Bulletin*, octobre-décembre 1934.

(9) Observations présentées par l'Association Néerlandaise pour la S.D.N. et la Paix. La Haye, 9 mai 1934, Signé Président : Rutgers, S. G. : Van der Mandere.

(10) Jean Ray : *Commentaire*, p. 137.

tiennent les pouvoirs politiques et à vouloir s'en détacher on risque simplement de ne plus faire de la Société qu'une Académie Internationale. Si on veut, dans l'état actuel des choses, que les décisions de la Société aient une autorité, il faut coûte que coûte y intéresser les gouvernements (11).

§ 2. — Le parlementarisme international

C'est une objection que nous pourrions élever aussi contre la seconde tendance : faire de la S.D.N., société des Etats, une S.D.N., société des peuples, en passant par dessus la tête des Gouvernements dans la constitution de l'Assemblée. L'évolution de la Société dans un tel sens est très restreinte pour ne pas dire nulle. Elle reste avant tout Société d'Etats. Pourtant nous pouvons signaler deux tendances, dont l'une nous paraît très digne d'encouragement : la présence de membres de l'opposition parlementaire dans la délégation de certains pays (1). C'est assurer la continuité des relations entre le pays et la Société, en même temps que dégager la S.D.N. de tout « climat » partisan. Excellente illustration du *fair play* politique. La seconde tendance, sur laquelle nous allons revenir, est le faire participer aux délégations des membres d'Internationales ouvrières.

Mais si cette évolution ne semble pas se faire dans l'Assemblée, l'idée de créer une Société des peuples est favorablement reçue dans l'opinion, voire parmi les auteurs. Cette transformation pourrait s'opérer de deux manières : par la création d'un parlement mondial, élu par les peuples ; par l'adjonction à l'Assemblée de représentants des grandes forces internationales.

La première conception nous paraît purement chimérique. Certains auteurs tel M. Brailsford ont envisagé la création d'un véritable Parlement, avec des représentants élus par rapport

(11) Lady Zimmern a une idée assez particulière. Elle prétend que pour créer le climat favorable à Genève il faudrait substituer à la présence des Ministres des Affaires Etrangères, celle des Présidents du Conseil. En dépit de sa très habile argumentation, nous ne voyons pas très bien ce que ce changement de pratique apporterait : Cf. L. A. Zimmern : *Must the League fail ?* Hopkinson, Londres, 1932, pp. 68-74.

(12) Voir l'exposé de M. Matthew Charton (Australie) : A. 1924, P., p. 49 ; celui de M. Theunis (Belgique) : A. 1924, P., p. 62 ; et celui du Comte Apponyi (Hongrie) : A. 1924, P., p. 95.

au nombre de la population (13), M. Stumthal remarque, à très juste titre, que ce serait assurer le gouvernement du monde par la Chine et les Indes (14). La démocratie tuerait la démocratie, assurant le nivellement culturel des peuples le moins nombreux. Nous ne nous arrêterions même pas à cette hypothèse, si, dans son ouvrage sur le développement du Pacte, M. Schücking n'y faisait assez largement écho (15). Il est vrai que lui aussi condamne la représentation proportionnelle au nombre, pour des raisons un peu différentes. Il verrait plutôt constituer ce parlement mondial par une sorte d'élargissement de l'Union Interparlementaire, avec le même système de plafond. M. Schücking rappelle d'ailleurs que semblable idée a été émise par le Gouvernement allemand dans son projet de Société des Nations (16). M. Paul Kaubski propose un autre système : que les trois délégués soient élus suivant le système proportionnel par les parlements, chaque état ayant trois voix (17). M. Stumthal remarque à juste titre que ce système renforcerait la prédominance des petits Etats (18).

§ 3. — Représentations de certaines forces internationales à l'Assemblée

L'idée d'un parlement mondial élu est tellement utopique, si peu en accord avec la réalité internationale (Les pays démocratiques ne sont qu'une petite minorité !) qu'elle est très rarement soutenue. Au contraire l'idée d'adjoindre à l'Assemblée des représentants de certaines forces internationales jouit d'une grande faveur, et nous avons vu parfois, parmi les Membres de certaines délégations, des représentants qualifiés d'Internationales ouvrières. Nous ne voyons pas très bien que leur rôle puisse être d'une très grande efficacité dans les circonstances actuelles.

(13) Brailsford : *A League of Nations*. Headly Bros, London, 1917, 2^e éd., pp. 317-347 : cité par Stumthal : « La Démocratisation de la S.D.N. ». *Problèmes de la Société des Nations*, 1^{er} décembre 1928, p. 4.

(14) *Id.*, *ibid.*

(15) M. Schücking : *Le Développement du Pacte*. La Haye, 1927, V, p. 395.

(16) Dans les réponses au questionnaire de l'Union juridique Internationale, M. Webberg se prononce pour un Parlement International. Institut de Droit International : Rapport Alvarez, p. 33.

(17) Kaubski : *Gazette Populaire de Leipzig*, 16 août 1926, cité par Stumthal, *op. cit.*, p. 4.

(18) *Id.*, *ibid.*

On peut imaginer cette représentation des forces sociales et de l'opinion internationale de deux façons. Selon une opinion émise par la délégation française au Congrès Mondial de la Jeunesse, il s'agirait de créer à côté de l'Assemblée « un organe consultatif composé de représentants de forces sociales internationales ». Nous critiquons cette manière d'envisager le problème. De deux choses l'une, ou bien le corps consultatif aura de l'influence, et l'Assemblée n'aura plus qu'à entériner ses décisions. Elle ne signifiera plus rien. Ou bien il n'émettra que des vœux platoniques, et nous ne voyons pas très bien pourquoi le créer. Plus intéressante est la tendance générale à adjoindre à l'Assemblée des représentants de ces forces sociales internationales.

Cette idée est intéressante. Elle a reçu un commencement d'exécution, non pas à la Société des Nations, mais dans l'Entente Balkanique, où nous voyons une représentation des grands groupes sociaux (agriculture, artisanat et industrie, commerce, travail, sciences et art). Ce n'est pas d'ailleurs que nous adoptions cette idée, quelle que soit la qualité de ses adeptes (On peut citer en premier lieu Merignhac) (19). Aujourd'hui nous relevons au hasard le nom de M. Phelan, sous-directeur du B.I.T. (20), de M. Mowatt (21), surtout de M. Georges Scelle (22). Dernièrement, M. Le Fur, dont la pensée semble avoir évolué sur ce point (23), s'est rallié à cette idée (24). Les Associations pour la Société des Nations sont très partisans d'une représentation de corps sociaux internationaux et d'autant plus que beaucoup de projets voudraient les voir représentées à la Société (25).

Cette idée de représenter certaines groupes sociaux ne nous paraît pas opportune, et surtout difficilement réalisable. En

(19) Il est vrai qu'il voit surtout la représentation de la Cour de Justice Internationale et des Instituts de Droit Internationaux Européen et Américain : Institut de Droit International, Rapport Alvarez, p. 31.

(20) *Problems of Peace*, 1933.

(21) R.B. Mowatt : « The Reform of the League of Nation ». *Contemporary Review*, 1934, p. 554.

(22) Georges Scelle : « Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes ». *Esprit International*, avril 1934, p. 175.

(23) Il considérerait la chose comme désirable, mais impossible dans l'état des choses dans sa réponse au questionnaire Alvarez. Institut de Droit International, p. 50.

(24) Louis Le Fur : « La Réforme du Pacte ». R.D.I., 1937, n° 2, p. 477-478.

(25) Fédération Française des Associations pour la S.D.N. et Ligue Autrichienne des Associations pour la S.D.N. *Bulletin* : juin-septembre et octobre-décembre 1934.

effet les groupes qu'on entend faire figurer à l'Assemblée sont de trois ordres : 1) Union pour la S.D.N. ; 2) Syndicats et corporations ; 3) Eglises.

La représentation des Associations pour la Société des Nations nous paraît spécialement inopportune. Non pas que nous ne rendions hommages à des hommes aussi éminents que M. Paul-Boncour, Lord Cecil ou M. Rutgers qui président à leurs destins. Pourtant ce sont là des organismes privés, même s'ils bénéficient de la légitime bienveillance des pouvoirs publics. Ne serait-ce pas les détourner de leur but que de leur donner un rôle officiel et leur faire perdre de leur influence sur l'opinion. En plus ils ne peuvent jamais représenter qu'un certain courant d'opinion, et nous risquons de voir se former une sorte de dictature des minorités, dans l'Assemblée, un peu comme la dictature des clubs et des délégations dans notre Assemblée Législative de 1791. Et puis peut-on abandonner un pouvoir politique à des associations dont rien ne permet de contrôler la composition ?

Plus sérieux est le projet de représentation des principaux corps sociaux : syndicats ouvriers et patronaux, en premier chef ; les syndicats tendant de plus en plus, un peu partout, à devenir les corps représentatifs de leurs classes sociales respectives, cette idée a un certain avenir. Nous y voyons pourtant deux inconvénients qui nous paraissent d'ailleurs inhérents à tout système corporatif, au moins si on ne maintient pas les organes corporatifs sur leur plan propre. En premier lieu, c'est l'introduction catégorique des intérêts dans la politique. Quelle que soit l'extraordinaire évolution des syndicats, ils représentent avant tout des intérêts. C'est établir le primat de l'économie sur le politique. Et c'est ici qu'on rejoint notre seconde objection : on semble oublier que la politique a son domaine propre, qui n'est point celui de l'économie ou de tout autre catégorie. Nous craignons qu'une confusion ne s'établisse qui fasse régler les questions politiques par des organes incompetents de par leur nature et leur constitution même.

Il est vrai que comme contre poids au matérialisme que représente ce primat de l'économie, on peut envisager la représentation des grandes forces spirituelles : essentiellement des Eglises. Mais si on y réfléchit celle-ci est impossible. Pour commencer on parle des Eglises, ce terme convient aux confessions chrétiennes, mais les autres ? Il n'existe pas une église

bouddhiste, puisque le Bouddhisme n'est pas une religion, pas plus que le Confucianisme. Seule des disciplines spirituelles extrême-orientales le Taïoisme mérite le nom de religion. Ce n'est point là la plus grosse difficulté. Mais les religions sont-elles forcément génératrices de paix internationale. L'Islamisme a parfois des ferments d'une extrême virulence, au moins dans certaines régions. Venons-en aux confessions chrétiennes. Les Eglises schismatiques orientales sont des Eglises purement nationales et de ce fait ne représentent pas un caractère « mondial », on ne peut pas parler à leur propos de la représentation de « forces internationales ». Qu'on se rappelle, pour ne froisser personnes aujourd'hui, combien, pour un russe autrefois, c'était la même chose être orthodoxe ou être Russe. Et les confessions protestantes ? Quand on les examine, en dépit de certaines aspirations œcuméniques, qui n'ont d'ailleurs de racines profondes que dans l'Anglicanisme, on voit une prodigieuse quantité de sectes sans lien. Bien plus, les Confessions tendent à prendre une forme nationale. Eglise Anglicane, Eglise Presbytérienne, en Ecosse, Eglise Episcopaliennne aux Etats-Unis, Eglise Luthérienne allemande. Reste le Catholicisme, mais lui aussi ne pourra apporter cette collaboration à l'Assemblée — une raison valable au fond pour toutes les religions s'y oppose. Le caractère exclusif de chaque religion ne lui permet pas de siéger avec les autres sur le pied d'égalité. Ne pas voir cette difficulté, c'est se faire des religions une idée toute pragmatiste et ne pas saisir que leur critère est un critère de vérité, et non d'utilité sociale ou spirituelle. Du fait qu'elle se réfère à une vérité, et à une vérité objective, la religion ne peut rien admettre comme vrai qui lui soit contraire. Les Eglises protestantes, pour qui le salut est une affaire individuelle et qui, en vertu du libre examen, se réfèrent, au moins dans une certaine mesure, à une vérité subjective, pourraient seules admettre cette coexistence. Si les religions chinoises, qui ne sont que des philosophies doublées de rites, pouvaient adopter la même position, l'Islam s'y refuserait certainement. L'Orthodoxie (si elle est fidèle à ses principes) et le Catholicisme, bien que la difficulté soit un peu moindre, s'y refuseraient aussi. Pour celui-ci les autres religions sont malgré tout des approximations plus ou moins grande de la Vérité. Il reconnaît que leurs membres séparés du corps de l'Eglise peuvent appartenir à son âme. Mais s'il se sent prêt à représenter ces membres séparés, à les assumer, il ne peut

reconnaître la légitimité d'Eglises séparés qui ne valent que par ce qu'il leur reste d'appartenance catholique. Au reste cette représentation des religions dans la Société n'est souhaitable, ni pour celle-ci ni pour celles-là. Si les religions ont le devoir de proclamer une doctrine de paix, parce que la guerre est le pire des crimes et qu'il existe une Morale internationale, elles n'ont pas à participer à un organisme politique comme tel. Même lorsque sous l'Ancien Régime le Clergé contribuait aux Etats Généraux, c'était en tant qu'Ordre de la Nation et non pas en tant qu'Eglise. Si leurs membres, à ces religions, ont le devoir de rester fidèles à leurs principes et à leur morale dans la vie politique comme dans la vie privée, la politique n'est pas le domaine des Eglises comme telles.

Ce qu'il ne faut jamais oublier, quand on veut critiquer la composition actuelle de l'Assemblée ou la réformer, c'est que cette Assemblée est un pouvoir politique. Sa compétence est une compétence politique. Il importe que son recrutement soit adapté lui aussi à cette compétence politique. Le grand danger de la plupart des projets démocratiques vient de ce qu'ils n'en tiennent pas compte.

CHAPITRE II

LA COMPOSITION DU CONSEIL

C'est à propos de la composition du Conseil que se sont posés les grands problèmes de la démocratie et de la hiérarchie dans la Société des Nations. Comme nous le verrons en étudiant les rapports du Conseil et de l'Assemblée l'existence même du Conseil fut parfois mise en jeu.



Les premières conceptions wilsonniennes du Pacte ne prévoyaient pas le Conseil. Il ne devait y avoir qu'une seule Assemblée. C'est lord Cecil qui fit admettre la dualité des organismes (1). Avec un esprit très réaliste, il comprit qu'un organisme aussi vaste et aussi rarement périodique que l'Assemblée ne serait pas à même de mener à bien le gouvernement de la Société internationale. D'autre part les grandes Puissances venaient de prendre en main la gestion des affaires du monde. Elles ne l'abandonneraient pas si facilement. Le mieux c'était d'organiser ce qu'on ne pouvait abolir. De là d'un Conseil composé des « big five »...

Les Puissances secondaires émues à plus d'un titre par les allures hégémoniques des *Big Five*, s'alarmèrent de ce projet. Finalement on en arriva à un compromis très heureux : un Conseil où les grandes Puissances possèderaient ce qu'on appelait alors « une majorité de justesse », mais où les Puissances secondaires disposant de quatre sièges où elles seraient

(1) Cf. Georges Scelle : *La crise de la Société des Nations*, Paris, 1927, p. 8 ; et J.-J. Chevallier : « Sainte Alliance et S.D.N. ». R.D.I., 1927, p. 26.

librement élues par l'Assemblée pourraient exercer un contrôle sur les cinq principales. Cette solution nous paraît spécialement heureuse. Il est impossible de mettre les grandes Puissances qui ont les plus lourdes responsabilités dans la Société des Nations comme d'une manière générale dans la société internationale, sur le même plan que n'importe quel petit Etat. L'Angleterre ne peut être mise sur le même pied que le Guatemala. Ce serait même une injustice envers ses populations infiniment plus nombreuses. Ce serait ne pas tenir compte de son importance économique aussi bien que de sa signification culturelle. L'égalité absolue des Etats doit être considérée comme une tyrannie démagogique.

Il ne s'ensuit pas que les grandes Puissances aient le droit d'exercer une dictature sur le monde, comme il en était en fait avant l'avènement de la Société des Nations. Ici la présence des quatre puissances désignées par l'Assemblée empêche leur actions de tourner à la dictature.

Il en était ainsi à l'origine de la Société. Cinq puissances à siège permanent, quatre autres Etats-Membres élus par l'Assemblée — voici la composition du Conseil. Remarquons tout de suite que le retrait des Etats-Unis modifie immédiatement cet équilibre. Il n'y a plus que quatre « Big Five » (si je puis dire !) Angleterre, Italie, Japon, France.

Voilà la situation de fait et de droit autour de laquelle vont se dérouler tous les projets de réforme.

Ces projets de réforme vont d'ailleurs revêtir un aspect unique. Le système institué par le Pacte prévoyait un contrôle de l'Assemblée, ou si on préfère de l'ensemble des Membres de la Société sur l'activité du Conseil par le moyen de quatre délégués des Puissances à intérêts limités : nous allons voir se substituer à cette idée saine de la démocratie, une conception démagogique qui au lieu d'établir le contrôle de l'Assemblée sur le Conseil prétendra faire de celui-ci l'émanation de celle-là. Au fond on voudra que tous les Etats soient directement ou indirectement représentés au Conseil, si bien que celui-ci selon le mot de M. Politis ne sera plus qu'une petite Assemblée. Augmentation du nombre des Membres du Conseil, établissement d'un roulement pour que tout le monde en fasse partie, système régionaliste, c'est toujours la même idée qui domine, et nous la retrouverons en étudiant les rapports du Conseil et de l'Assemblée. Au contrôle on substitue la participation directe, sans

voir qu'ainsi on paralyse l'action de la Société et prépare la dictature occulte des principales Puissances.

*
**

La lutte entre les principes hiérarchiques et démocratiques a été d'autant plus vive autour de la composition du Conseil que la réforme en est extrêmement facile. Nous ne trouvons point ici le lourd appareil de l'article 26. Un vote à l'unanimité du Conseil et à la majorité de l'Assemblée, et tout l'équilibre entre la hiérarchie et la démocratie peut être renversé. Une réforme aussi profonde demande beaucoup moins d'efforts et est entourée de beaucoup moins de garanties qu'un simple amendement textuel. Cette facilité entraîna de profonds remaniements dans la composition du Conseil qui, sans cesse élargi, est devenu un organisme lourd et lent, et comme une « Assemblée au petit-pied ». Beaucoup d'auteurs critiquent cette facilité : M. Jean Ray (2), M. Georges Scelle (3), M. Militch (4) pour ne citer qu'eux. A la Société des Nations, M. Struycken s'est élevé très vivement contre ce système. M. Jean Ray demande avec insistance qu'à l'avenir on exige pour la modification du nombre des Membres du Conseil la procédure des amendements (6).

§ 1. — Suppression des Membres permanents

La plus importante parmi les réformes éventuelles du Conseil demanderait d'ailleurs la procédure des amendements : la suppression des sièges permanents. Réforme dangereuse, car les grandes nations prendront les pouvoirs qu'on ne leur accordera pas ; et sans aucun contrôle. Réforme injuste car elles ont droit à une plus forte représentation. Réforme inutile, car elles garderont de toute façon leur suprématie. Il n'empêche

(2) M. Jean Ray : « L'éventuelle réforme de la Société des Nations ». R.D. I.L.C., 1936, p. 240.

(3) Georges Scelle : *Une crise de la Société des Nations*, p. 106.

(4) Milenko Militch : *Les attributions communes et les rapports du Conseil et de l'Assemblée*. Paris, 1929, pp. 106-107.

(5) A. 1922, P., p. 223.

(6) Jean Ray : *op. cit.*, *ibid.*

qu'aujourd'hui le Pérou (7) et la Colombie (8) demandent la suppression des sièges permanents (9) ; le Pérou invoque un argument spécieux : il prétend que la classification en Puissances à sièges permanents et Puissances à intérêts limités découle de l'ancienne idée d' « alliés ». C'est vrai historiquement, mais c'est faux depuis 1926, époque à laquelle l'Allemagne a obtenu un siège permanent au Conseil.

Quelques auteurs sont partisans de l'abolition des sièges permanents : dans le rapport Alvarez nous voyons MM. Asser, d'Olivart, Kebedgy, Niemeyer, de Taube, Montluc, Wehberg, Merignhac, Blociszewski, Scott, Planas-Suarez, Marshall Brown (10). Depuis cette époque M. Schucking a vivement réclamé cette abolition (11), M. Alvarez aussi, mais sous une forme plus nuancée. Celui-ci voit la nécessité de reconnaître de plus grands pouvoirs aux Puissances qui doivent dans la Société assumer les plus lourdes charges. Mais si un Etat secondaire consentait à assumer les mêmes charges, il pourrait obtenir les mêmes privilèges (12).

§ 2. — Le nombre respectif des Membres permanents et temporaires

a) Antérieurement à 1926

Nous voici arrivés au nœud de ce chapitre, à un problème qui a provoqué de larges débats dans la Société et une de ses plus violentes crises : le nombre respectif des Membres permanents et des Membres temporaires du Conseil. Nous pourrions sur ce point distinguer quatre périodes :

- 1) Les tentatives de 1921 ;
- 2) La première réforme de 1922 ;
- 3) La grande réforme de 1926 ;
- 4) L'augmentation de 1933.

**

(7) *J. O.* 154, p. 25.

(8) *J. O.* 154, p. 20.

(9) Notons qu'en 1920 l'Argentine avait déjà pris cette position : A. 1920, C. I, p. 18-19 ; Le Panama en 1922 : A. 1922, P., p. 225, etc...

(10) Rapport Alvarez : Institut de Droit International, p. 35.

(11) Schucking : *Le Développement du Pacte*. La Haye, 1927, V, p. 387.

(12) A. Alvarez : *La Réforme du Pacte de la S.D.N.* Union Juridique Internationale, p. 30. Rapport présenté à la VI^e Conférence Pan-Américaine,

Nous assistons en 1921, à la 1^{re} Commission de l'Assemblée, à une première proposition d'élargissement du Conseil. On porterait à six le nombre des sièges non permanents. C'est du moins ce que proposait M. Rolin (13) à propos d'un rapport de M. Zahle (Danemark) sur la répartition géographique des sièges : c'est pour faciliter celle-ci que M. Rolin proposait l'élargissement. Bien plus, M. Edwards (Chili) suggéra d'augmenter aussi le nombre des Membres permanents et de créer deux sièges pour le Brésil et pour l'Espagne (14). Le Conseil refusa cette extension (15).



Le Conseil n'entendait pas rejeter à tout jamais les projets d'extension. Aussi voyons-nous dès l'année suivante une nouvelle proposition émanée du Conseil cette fois-ci (16) ; sur l'initiative de M. Léon Bourgeois (France) et de Lord Balfour (Empire Britannique) on porterait à six le nombre des sièges non permanents. On se demande à quels motifs obéissent les grandes Puissances dans cette affaire, car les Puissances secondaires sont souvent hostiles à ces arrangements. Désir d'augmenter leur clientèle au Conseil ? La lettre de M. Léon Bourgeois et de Lord Balfour (17) n'indique que des motifs « de parade », oserais-je dire : augmentation du nombre des membres de la Société, nécessité d'une répartition équitable des sièges. Peut-être ne faut-il voir là qu'une paresse dans la résistance à ce « prurit des distinctions honorifiques », pour parler comme M. Georges Scelle, qui sévit si fort parmi les hommes d'Etat !... A moins que les grandes Puissances n'aient cherché dans l'augmentation du nombre des Membres temporaires un moyen d'éviter l'adjonction de nouveaux Membres permanents, qui seraient infiniment plus gênants pour celles qui à l'époque ne sont plus que les *Big Four*.

La résistance à l'augmentation du nombre des Membres du Conseil est menée en 1922 par M. Struycken (Pays-Bas) avec vigueur et bon sens (18) ; lui seul maintint jusqu'au bout son opposition.

(13) A. 1921, C. I, p. 39.

(14) A. 1921, C. I, p. 40.

(15) A. 1921, C. I, p. 39 et 120.

(16) J. O., 1922, p. 1.197.

(17) J. O., 1922, p. 1.415.

(18) A. 1922, P., p. 223.

La réforme de 1922 marque un déséquilibre entre la proportion des Membres permanents et des Membres temporaires. Théoriquement, les Membres permanents devaient disposer d'une majorité de justesse. La défection des Etats-Unis les laissa dans une égalité absolue avec les Membres temporaires : maintenant ceux-ci seront six contre quatre. Il y a là un renversement.

On s'efforce d'en atténuer l'effet. On déclare qu'on pourra nommer de nouveaux Membres permanents sans augmenter pour cela le nombre des Membres temporaires. Ce ne serait qu'un ajournement (19), (On sait qu'en 1921 le Chili avait proposé la création de deux sièges permanents pour le Brésil et l'Espagne). Dans ce cas on ne fait que préparer un nouvel élargissement du Conseil.

La vérité est qu'en 1922 on s'est lancé dans une nouvelle voie, fort dangereuse. Sous l'impulsion du régionalisme international qui n'a pas que d'heureux effets, on s'est trouvé amené à élargir le Conseil. Elargissement qui va bientôt devenir démesuré.

b) *La Crise de 1926*

Nous en arrivons ainsi à la grande crise de 1926. La plus terrible qui ait secoué la Société après celle que nous traversons depuis 1932. Crise interne, constitutionnelle, mais non pas crise externe, ni crise des principes de la Société internationale, comme le nôtre. Mais du point de vue de la hiérarchie et de la démocratie dans la S.D.N. la crise de 1926 a une importance capitale.

Rappelons brièvement les circonstances d'une crise qui amena un développement démesuré du Conseil. L'Allemagne demande à entrer à la Société. Comme il est légitime, c'est en tant que grande Puissance qu'elle désire y entrer. Elle veut un siège permanent au Conseil. Les Membres du Conseil consultés à cette fin se montrent favorables, sauf le Brésil qui répond d'une manière ambiguë. Cette puissance en effet comme l'Espagne et la Pologne souhaitait l'obtention d'un siège permanent et avait fait indirectement acte de candidature. Le Conseil réuni en Mars 1926 convoqua une Assemblée extraordinaire pour décider de l'entrée de l'Allemagne. Ce fut le point culminant de la crise ou la Société parut devoir sombrer, l'Allemagne se

(19) A. 1922, P., p. 224.

refusait absolument à passer en même temps qu'une « tournée » de membres permanents, et soutenue, avec de bons arguments par la Suède. La France par ailleurs se montrait favorable à une extension qui eût noyé un peu l'influence allemande. Enfin la question se compliquait du fait qu'en France sévissait une crise ministérielle, et qu'en Allemagne le Cabinet, très discuté, risquait sa vie dans cette affaire. L'Assemblée Extraordinaire de Mars 1926 fut un lamentable échec.

On ne pouvait en rester là. Tout était suspendu en Europe, puisque l'entrée en vigueur des Traités de Locarno dépendait de l'entrée de l'Allemagne à la S.D.N. Il fallait à tous prix aboutir en septembre. Aussi constitua-t-on une Commission chargée d'étudier la composition du Conseil », qui pour sortir la Société de l'impasse où l'avait engagée les ambitions de ses membres, ne trouva qu'un moyen, transformer complètement la composition du Conseil... et l'étendre encore ! Cette fois-ci il comprendrait quatorze membres. Il y aurait donc neuf sièges non permanents. Les Membres Temporaires seraient élus pour trois ans et le renouvellement se ferait chaque année par tiers. *Les sortants ne seraient pas rééligibles sauf décision contraire de l'Assemblée statuant à la majorité des deux tiers*, sans que le nombre de ces Etats puisse dépasser le tiers des membres non permanents (par exemple trois sur neuf) (20).

Cette dernière disposition introduit une nouvelle nuance dans les rapports respectifs des membres permanents et non permanents. Quoi qu'en disent certains auteurs (21), une nouvelle catégorie de membres est créée, et l'opinion ne se trompe pas qui parle de sièges « semi-permanents ». Il y a donc en 1926 un double mouvement ; élargissement du Conseil dont on fait une véritable succursale de l'Assemblée par la présence de nombreux membres élus ; extension corrélatrice du nombre des membres permanents, car, l'histoire l'a prouvé, il faut un événement exceptionnel (aussi exceptionnel que la Révolution espagnole) pour qu'un membre semi-permanent ne soit pas réélu. Cette dernière extension nous paraît, elle aussi, un mouvement démocratique, car multipliant le nombre des Membres permanents on ôte de la valeur à leur titre, et cette extension n'est en rien une contre partie de l'augmentation des Membres transitoires.

(20) *J. O.*, 1926, p. 990 sqq.

(21) Par exemple M. Milenko Militch : *op. cit.*, p. 135 sqq.

c) Depuis 1926

C'est devenu un rite à la Société de parler des inconvénients des corps trop nombreux. Or pourtant on a porté à dix le nombre des sièges non permanents du Conseil. Je ne sais plus qui a tenu à la Société ce dangereux langage qu'on pouvait aussi bien délibérer à quinze qu'à quatorze. On peut aller loin avec de tels raisonnements et étendre à l'infini le malheureux Conseil, jusqu'à lui faire comprendre toute l'Assemblée !

C'est en 1933 qu'après des demandes réitérées du Portugal (que le système régional écartait du Conseil), on a décidé d'ajouter un siège non permanent, pour tous les Etats qui se trouvent dans le même cas : les « sans groupes » (22). En 1936 c'est la Chine qui demande deux sièges pour l'Asie. Comment ne pas conclure avec M. Jean Ray (23) : « Le fait brutal est là : les rédacteurs du Pacte ont institué un Conseil qui comprenait cinq « principales » Puissances et quatre autres Membres. Il y a aujourd'hui quatre grandes Puissances (avec le départ de l'Italie, il n'y en a plus que trois !) siégeant effectivement et dix autres Puissances. Les grandes Puissances n'ont plus d'organe propre au sein de la Société... Nous pensons que la situation de fait des grandes Puissances doit s'exprimer dans l'organisation constitutionnelle de la Société ; s'il n'en est pas ainsi, leur action prendra inévitablement d'autres voies. Les rédacteurs du Pacte l'avaient très bien compris. On a méconnu leur pensée, ayons la franchise de le dire, non pas surtout pour des raisons doctrinales, mais par le goût des solutions faciles. Et cet abandon, sur ce point, est sans doute une des raisons essentielles de la faiblesse de la Société ».



On peut dire que la quasi-unanimité de la doctrine et de l'opinion éclairée est d'accord avec M. Jean Ray (24). Les Gou-

(22) A. 1933, C. I, p. 7 et J. O., 1933, p. 1.603 ; A. 1933, P., p. 78.

(23) Jean Ray : *Supp.* IV, p. 41.

(24) Citons presque au hasard : Unden : « Der Völkerbund und seine Ungestaltung ». *Die Friedens Warte*, janvier-mars 1934, cité R.D.I., 1934, p. 526 ; Ruyssen : « Pour et Contre la S.D.N. ». *Paix par le Droit*, janvier 1928 ; Schucking : *Développement du Pacte*. La Haye, 1927, V, p. 386 ; Georges Scelle : « Essai sur la crise de la S.D.N. et ses remèdes ». *Esprit International*, 1934, p. 174 et *Crise de la Société des Nations*. Paris, 1927, p. 137 sqq ; Note explicative du projet de Réforme de la S.D.N., présenté par la Fédération

vernements aussi se sont émus de cet état de fait absolument déplorable. En premier lieu le Gouvernement néerlandais, dans son Memorandum de 1934 (25). On sait d'ailleurs que ce pays ne s'était jamais montré favorable à l'extension des Membres du Conseil. Plus récemment, lors d'une discussion en 1^{re} Commission sur une nouvelle demande d'extension émise de la Chine, plusieurs délégués se sont élevés contre la composition actuelle du Conseil (26).

A ce mal que remède apporter ? M. Jean Ray demande que l'on renonce à la trop facile procédure de l'Article 4, et qu'on applique aux modifications de la composition du Conseil la procédure des amendements (Art. 26) (27). Par ailleurs M. Webster voudrait, pour que les grandes Puissances aient leur organisme propre, la constitution d'une sorte de super-Conseil (28). N'est-ce pas au fond le système du Pacte à Quatre qu'on nous propose, et c'est en étudiant celui-ci que nous examinerons ce point. Enfin M. Westman (Suède) faisait remarquer en 1^{re} Commission qu'à son avis « ce sont les groupes proposant les nominations au Conseil qui devraient être élargis plutôt que le Conseil lui-même » (29). C'est le régionalisme qui a entraîné, au moins pour une part, le développement inconsideré du Conseil, il semble judicieux de vouloir réduire ce mal en remontant à une de ses sources essentielles.

§ 3. — Questions relatives au système d'élection

L'article 4 ne dit rien sur la manière dont doivent être élus les Membres non permanents du Conseil : il déclare simplement : *Qu'ils sont désignés librement par l'Assemblée aux épo-*

française des Associations pour la S.D.N., janvier-septembre 1934 ; Ligue anglaise pour la Société des Nations : *Report on the Reform of the L.O.N.*, 28/1/35 ; Observations présentées par l'Association néerlandaise pour la Société des Nations et la Paix, 9 mai 1934, signées Rutgers et Van der Mandere.

(25) *J. O.*, 1934, p. 288.

(1) A. 1936 XVII, C., 24 septembre 1936 ; en particulier Gorge (Suisse), Lange (Norvège), Paul-Boncour (France), de Blanck (Cuba), de Szent-Istvany (Hongrie), Kulski (Pologne), Feldmans (Lettonie), Soubbovitch (Yougo-Slavie), Westman (Suède).

(27) Jean Ray : « L'éventuelle Réforme de la Société des Nations ». R.D. I.L.C., 1936, p. 240.

(28) C. K. Webster : « Is Revision possible or desirable ? » *Headway*, February, 1934, p. 31.

(29) A. 1936 (XVII), C. I, 24 sept. 1936.

ques qu'il lui plaît de choisir. On a prétendu en 1920 que cette disposition interdisait à l'Assemblée de s'imposer à elle-même des règles (30). Cette opinion nous semble difficilement soutenable, mais l'objection parut si grave qu'on vota l'année suivante un amendement devenu le § 2 bis de notre article : *« L'Assemblée fixe à la majorité des deux tiers, les règles concernant les élections des Membres non permanents du Conseil, et en particulier celles concernant la durée de leur mandat et les conditions de rééligibilité ».*

A propos de ces élections des Membres non permanents du Conseil, un certain nombre de questions posent le problème de la hiérarchie et de la démocratie dans la Société. Les Membres doivent-ils être élus ou ne vaudrait-il pas mieux instituer un tour de rôle ? La réélection d'un membre sortant doit-elle être permise ou proscrite ? Quelle doit être la durée du Mandat ? Enfin il faut examiner l'action du régionalisme dans ce domaine où il vient contrarier le jeu des tendances hiérarchiques ou démocratiques.

a) *Doit-on instituer un tour de rôle ?*

On a en général reculé devant l'éventualité de faire occuper les sièges temporaires du Conseil par chaque Etat à tour de rôle selon un roulement automatique, sans élections. Ce serait d'ailleurs contraire à l'article 4. Pourtant ce système nous est aujourd'hui proposé par deux Etats : le Pérou (31) et la Bulgarie (32). Cette dernière avec une nuance : selon son Gouvernement « L'admission des Membres non permanents devrait se faire pour une moitié par votes de l'Assemblée et pour l'autre par roulement alphabétique ». Conception curieuse, d'un égalitarisme forcené et qui d'ailleurs tendrait à lever tout contrôle de l'Assemblée sur le Conseil, puisqu'elle ne disposerait plus de l'élection. Voici ce qu'en dit M. Schucking : « On a exigé souvent... comme conséquence... de la démocratisation que l'accès au Conseil de la S.D.N. fût assuré à chaque Etat à un tour de rôle déterminé. Cette exigence rendrait plus difficile une démocratisation rationnelle du Conseil car, lors des élections, on ne pourrait plus tenir compte de la puissance effective

(30) A. 1920, C. I, p. 36 sqq ; P., p. 114 sqq.

(31) J. O. 154, p. 25.

(32) J. O. 154, p. 32.

comparée de chaque Etat. De plus ce tour de rôle automatique s'opposerait à l'exigence de n'admettre au Conseil que des personnages aussi qualifiés que possible. Les temps sont révolus où, comme dans l'Athènes antique, on croyait pouvoir satisfaire aux exigences de la démocratie en organisant un service à tour de rôle par lequel tous les citoyens parvenaient chacun à son tour, à des postes d'Etat importants » (33).

b) *La non rééligibilité*

Mais sans tomber dans cet excès, vraiment difficile à soutenir on peut vouloir assurer un roulement en interdisant au moins pour une période donnée, la réélection. Ce sujet fut l'objet de très amples discussions à la 1^{re} Assemblée, ou beaucoup de délégués demandaient la non rééligibilité pendant une période de quatre ans (34). (C'était d'ailleurs être fidèle aux intentions du Président Wilson (35). Le Portugal allait plus loin que tous les autres en demandant la non rééligibilité pendant une période de dix ans (36). Il se distingue d'ailleurs à l'époque par une véritable fureur démagogique, d'autant plus curieuse qu'il devait bientôt se montrer un membre particulièrement pondéré de la Société. La règle de la non-rééligibilité pour une période donnée (en fait trois ans) fut adoptée sous la forme prudente d'une simple recommandation (37), d'autant plus que le rapporteur ne s'était pas montré très chaleureux.

La crise de 1926 allait apporter un retournement partiel de cette règle. Pour donner à la fois satisfaction à l'Allemagne et à la Pologne, à l'Espagne, au Brésil, on décide que le nombre des membres non permanents serait porté à neuf, que les membres sortants continueraient à n'être pas rééligibles, *sauf un tiers* d'entre eux (38). C'était là un retournement complet de la règle. D'autant plus complet que si certaines puissances avaient tant insisté sur la non rééligibilité c'était de peur que ne se constitue une nouvelle série de Membres permanents, à travers la fiction d'élections renouvelées. C'est pour permettre

(33) Schucking : *Le développement du Pacte*. La Haye, 1927, V, p. 388.

(34) A. 1920, C. I, p. 15 sqq et 100 sqq.

(35) Cf. Miller, II, p. 69.

(36) A. 1920, P., p. 253.

(37) A. 1922, P., p. 338-340 (Rapport Joseph Barthelemy) et p. 349.

(38) J. O. 1926, p. 990 sqq.

cette quasi permanence qu'en 1926 on introduit la rééligibilité.

Voilà le système auquel on est arrivé et auquel on s'est tenu après pas mal de tâtonnements. Non pas que personne ne le trouve parfait, mais la composition du Conseil déchaîne, dès qu'on la met en question, de telles ambitions qu'il faut être extrêmement prudent. La réélection indéfinie a parfois été présentée, en particulier par le Portugal, comme essentiellement anti-démocratique. Est-ce bien vrai ? Seul aujourd'hui, à ce qu'il nous semble, parmi les Gouvernements, le Pérou s'élève (39) contre une pratique qui a pour elle le mérite d'exister.

c) *La durée du Mandat*

Les Constitutionnalistes ont accoutumé de dire qu'il existe une proportion entre la durée du mandat législatif et le degré de démocratie d'un régime. Celle-là diminuerait quand viendrait à s'accroître celui-ci, et vice-versa. On peut contrôler cette loi dans la Société Internationale. C'est pour assurer une plus grande démocratie qu'on a prétendu réduire la durée du mandat des Membres élus du Conseil. C'est sous ce prétexte au moins que le Portugal à la 1^{re} Assemblée déclarait le vouloir réduit à un an (40). Au dire de son délégué, comme au dire du délégué des Indes (41), si on adoptait une plus longue durée, certains Etats attendraient trop avant d'accéder au Conseil. Le roulement ne serait pas bien assuré. Au contraire à cette même session les Pays Scandinaves proposaient une durée de quatre ans pour que les Membres du Conseil aient le temps de se mettre au courant de leur tâche (42). Ici en effet deux conceptions démocratiques différentes se heurtent : une conception qui veut avant tout maintenir égales pour les Etats, les chances d'accéder au Conseil. Une seconde, plus judicieuse sans doute, qui se préoccupe plutôt d'assurer le contrôle, sur le Conseil, de l'Assemblée où tous les Etats sont représentés. Conception infiniment plus saine et juste de la démocratie, la première ne découlant que de ce fameux « prurit des distinctions honorifiques ». Après beaucoup de discussions et de grandes hésitations entre le chiffre de deux ans ou de quatre ans, on décida en

(39) *J. O.* 154, p. 25.

(40) *A.* 1920, C. I, p. 19.

(41) *A.* 1920, C. I, p. 16.

(42) *A.* 1920, C. I, p. 16.

1922 de fixer à trois ans la durée des pouvoirs des Membres élus du Conseil (43). Sur ce point, la crise de 1926 ne devait rien modifier, elle devait simplement faire bénéficier l'Assemblée du droit de renouveler tous les membres du Conseil sans attendre l'expiration de leur mandat.

La fixation à trois ans de la durée du mandat, dont M. Joseph-Barthelemy disait qu'elle était le temps moyen nécessaire pour que les Membres élus puissent agir au Conseil avec compétence (44), semble avoir donné satisfaction, car on ne parle guère aujourd'hui de la raccourcir.

d) le régionalisme dans la répartition des sièges

Au fond, il semble que dès 1920 on ait épuisé l'intérêt de ces diverses questions de durée du mandat, de rééligibilité, de roulement. Les discussions, s'il s'en soulève de nouvelles, n'ont plus par la suite la même acuité. C'est qu'en effet on a opéré par une autre voie, assez différente, pour assurer la meilleure composition du Conseil : celle du régionalisme. Les Membres élus ne représentent pas l'Assemblée, ils ne représentent pas à proprement parler leur propre pays : ils représentent des groupes d'intérêts que matérialisent, à Genève, si j'ose ainsi parler, des positions géographiques.

Dès lors le progrès du régionalisme (45) dans la composition du Conseil va tout à la fois faire échec aux tentatives hiérarchiques ou démocratiques. Il place la question sur un autre plan. C'est la Chine qui par l'intermédiaire de son délégué, M. Wellington Koo, demanda la première la répartition géographique des sièges (46). Il lui semblait opportun de réserver deux sièges à l'Europe et d'en accorder un à l'Asie et l'autre à l'Amérique. M. Struycken (Pays-Bas) reprocha au système de M. Koo d'être trop rigide et trop artificiel (47). La proposition chinoise fut adoptée de justesse par la 1^{re} Commission (48).

Mais immédiatement le danger essentiel du régionalisme dans ce domaine apparaît : il provoque une augmentation du

(43) A. 1922, P., p. 349.

(44) A. 1922, P., p. 338.

(45) Nous adoptons cette expression pour sa commodité, bien qu'elle soit inexacte pour la Petite-Entente ou plus encore pour le groupe des Neutres.

(46) A. 1920, C. I, p. 17 et p. 40.

(47) A. 1920, C. I, p. 41.

(48) A. 1920, C. I, p. 42.

Conseil. On peut dire en somme que tout système qui, au lieu de chercher à établir un contrôle de l'Assemblée sur le Conseil, prétend faire du Conseil une représentation de la Société dans son ensemble, fatalement aboutira à un accroissement du nombre des sièges du Conseil. Le régionalisme n'y échappe pas. Dès 1921, c'est pour mieux assurer la répartition géographique des sièges que M. Rolin propose de porter à six le nombre des Membres non-permanents (49). C'est toujours pour assurer une meilleure répartition géographique des sièges que l'Assemblée de 1922 accomplit cette réforme (50). Le même motif inspire encore le délégué chinois lorsqu'en 1925 il demande une nouvelle augmentation des sièges électifs du Conseil (51). Mais c'est l'Assemblée de 1926 qui devait consacrer le triomphe du principe régionaliste.

Non pas que ce souci ait déterminé la nouvelle augmentation, démesurée, des Membres du Conseil. Il s'agit de parer à une terrible crise, et tous les moyens sont bons. Mais portant à neuf le nombre des sièges électifs, on va les répartir selon le principe régionaliste, qui se trouve désormais absolument consacré. En vain les partisans du contrôle de l'Assemblée sur le Conseil protestent-ils contre un système qui nie ce contrôle, assurant l'indépendance du Conseil (il ne dépend plus que des groupes-électeurs) vis-à-vis de l'Assemblée (52). Désormais la répartition géographique est établie, et comme il n'est pas facile de revenir sur ses pas dans ces domaines, c'est avec un caractère rigide qui annule le libre choix de l'Assemblée. Trois sièges à l'Amérique Latine, un à la Petite-Entente, un au groupe des « neutres », un à l'Asie...

Mais ce régionalisme précis allait provoquer une nouvelle augmentation du Conseil, celle de 1933. Il fallait faire représenter les sans groupes, ceux qui ne trouvent de place dans aucune des catégories précédentes — 1936 ! Nouveau méfait ! La Chine demande deux sièges pour l'Asie, un pour l'Asie Occidentale et l'autre pour l'Asie Orientale (53) ! Cette satisfaction ne lui est pas accordée, mais le débat qui s'ouvre à cette

(49) A. 1921, C. I, p. 35.

(50) A. 1922, P., p. 157.

(51) A. 1925, P., p. 110.

(52) Cf. Discours de M. Fitz-Gerald (Irlande) et sir George Forster (Canada) : A. 1926, P., p. 73 et p. 71. Le Japon aussi se montre hostile : A. 1926, P., p. 76.

(53) A. 1936 XVII, C. I, 24 septembre 1936,

occasion en 1^{re} Commission montre tout le danger du régionalisme. M. Westman (Suède) remarque bien, comme nous l'avons dit, qu'il vaudrait mieux élargir les groupes électeurs qu'élargir sans cesse le Conseil : il est de l'essence du régionalisme dans ce domaine d'aboutir à une augmentation continue du nombre des Membres du Conseil. Le fait de vouloir représenter le mieux possible le monde entier ne peut pas ne pas y aboutir. C'est une véritable dépravation du sens démocratique, et voici pourquoi nous nous élevons si fort contre cette pratique.

e) *La représentation proportionnelle*

La prétention de faire représenter le monde entier au Conseil a revêtu une autre forme : La représentation proportionnelle. L'idée fut présentée par la Norvège en 1926 (54). On eût pris la forme compliquée du vote transférable telle qu'elle existe pour les élections sénatoriales de certains pays du Nord. Peut-être cela eût-il mieux valu que le régionalisme mais c'était pousser à l'extrême l'idée que les membres élus du Conseil sont les représentants directs de tous les Membres de la Société. Au reste cette proposition n'eut pas de suite. Très poliment, l'Assemblée la renvoya à l'étude du Secrétariat (55), et l'Assemblée suivante y apporta une aimable fin de non recevoir (56). Notons que ce système n'eût eu de signification qu'avec un Conseil assez nombreux.

(54) A. 1926, C. I, p. 33.

(55) A. 1926, P., p. 121.

(56) A. 1927, P., p. 135.

CHAPITRE III

LA RÉACTION HIÉRARCHIQUE

LE PACTE A QUATRE

On n'avait pas su donner à la présence de Puissances à intérêts limités dans le Conseil son véritable sens. Peu à peu, celui-ci sous l'impulsion d'une conception faussement démocratique en avait été envahi. Les grandes Puissances ne pouvaient ainsi se laisser paralyser dans leur action. Le Conseil était une « parlotte ». Cet instrument était devenu trop lourd. Dès lors, elles vont agir dans les coulisses. Quand on est neuf on ne peut délibérer à cinq, sans risquer, comme le remarque M. Georges Scelle, d'avoir l'air de prononcer une exclusive. Quand on est quatorze, il est facile, à quatre, de faire un aparté. Voilà ce qui se produit à Genève. Chaque session du Conseil en est un exemple. Les Membres temporaires n'ont qu'à entériner les décisions prises dans le secret par les grandes Puissances.

On nous propose parfois aujourd'hui de sanctionner cet état de fait. Nous avons relevé la suggestion de M. Webster de constituer un Super-Conseil des Grandes Puissances (1). Cette opinion eut son éclatante consécration en 1933 : je veux parler du Pacte de Rome ou Pacte à Quatre.

Le Pacte signé à Rome en 1933 par l'Italie, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France est dans son origine une réaction contre « le forme parlementaristique » et « l'universalité » de la Société des Nations (2). C'est tout au moins son but avoué, car une atmosphère de revisionnisme et un souci de transposer l'idéologie faciste dans le Gouvernement de la société inter-

(1) Webster : « Is revision possible or desirable ? ». *Headway*, février 1934, p. 31.

(2) Cf. Salata : *Il Patto Mussolini*, p. 2.

nationale (3), mille facteurs politiques enfin, en ont rendu la physionomie très complexe.

Mais, si mille éléments sont venus compliquer notre analyse, voyons bien qu'il s'agit d'un *Pacte*, c'est-à-dire de quelque chose de constructif. Il ne s'agit pas d'un traité ou d'un Protocole, les Italiens le soulignent (4), mais d'une charte au moins superposée à la charte présente de l'Europe : le Pacte de la Société des Nations. Le Commentateur officieux italien, M. Salata, déclare que le Pacte de Rome tout comme le Pacte de la Société des Nations a cette marque distinctive des Pactes d'être la projection dans les institutions juridiques internationales d'un sentiment mystique (5). Tel nous apparaît l'Acte dont M. Mussolini devait réclamer très haut l'honneur (6). N'est-ce point au reste une de ses pensées fondamentales, puisque dès 1923 nous le voyons en poser les premiers jalons (7).

La fin première du Pacte à Quatre était de donner à l'Europe une structure hiérarchique. Dans le cadre de la Société des Nations, ou hors de celle-ci, il est difficile de le préciser, donner aux quatre grandes Puissances occidentales la direction de l'Europe. Pourquoi ces quatre ? On nous fait remarquer que ce sont les signataires du Pacte Rhénan (8), que c'est autour d'elles que se cristallisent les problèmes politiques. Cette dernière raison est sans doute la plus profonde. Voici au surplus un commentaire autorisé des intentions du Duce : « L'idée du Duce est essentiellement pratique, car elle se fonde sur la juste prédominance des grands Etats, responsables de la guerre et de la paix. C'est une idée faciste, parce qu'elle s'inspire du principe hiérarchique sans lequel on tombe dans la démagogie et l'anarchie parlementaire, celle-là même qui a trop vite fait dégénérer les discussions de Genève » (9). Ce sont donc les quatre principales puissances à qui, par application du principe hiérarchique, on veut confier le gouvernement de l'Europe.

(3) Cf. Francesco Coppola : « Il Pacto di quattro ». *Politica*, Anno XV, p. 262-263.

(4) Salata : *op. cit.*, p. 27.

(5) *Id.*, *ibid.*

(6) Cf. en particulier son discours au Sénat, du 7 juin 1933.

(7) Agence Volta, le 11 janvier 1923 : « Le Gouvernement italien a appelé l'attention des Gouvernements français et belge sur l'opportunité de parvenir à la constitution d'une sorte de syndicat continental d'où ne serait pas exclue *a priori* l'Allemagne ». Cité par Silvio Trentin : « Fascisme et Société des Nations ». *Année politique française et étrangère*, 1931, p. 93.

(8) Salata : *op. cit.*, p. 29.

(9) *Corriere Della Sera*, cité par Demorgny : *Danube et Adriatique*. Paris, 1934, pp. 167-168.

En dépit des dénégations ultérieures et des amenuisements apportés au texte primitif, personne ne doute de cette volonté de constituer un directoire à quatre, sinon une dictature à quatre (10). Au reste l'article 1^{er} du texte primitif tel qu'il sortit de la plume de M. Mussolini à Rocca del Caminato ne permet pas l'ombre d'un doute (11), en dépit des nuances apportées par son auteur dans son fameux discours du 7 juin 1933 (12).

Donc une constitution hiérarchique de l'Europe — la forme n'est pas précisée, Super Conseil, ou simplement organe diplomatique, un peu comme l'ancienne Conférence des Ambassadeurs ? Mais ce pouvoir que Mussolini veut voir les principales Puissances s'accorder, il entend qu'elles l'exercent dans un certain sens : ce sens c'est la revision des traités. Cette idée le hante. Avant la marche sur Rome ne s'écriait-il pas, de son banc de député : « O una revizione degli trattati, o una nuova guerra ? » Et dans son premier discours ministériel n'y a-t-il pas fait allusion ?

Attitude étrange de la part de la puissance qui a tiré le plus grand bénéfice de la guerre ! Mais M. Mussolini prépare les voies à toute une politique danubienne (L'axe Rome-Berlin y a porté le point final). Après coup on a voulu aussi voiler les intentions premières, on a mis en avant l'article 10 du Pacte de la S.D.N. sur le même plan que l'Article 19 (Sans voir que dans un tel contexte hiérarchique et « directorial » on aurait abouti à la garantie unilatérale). Mais l'attitude de la presse italienne est là pour nous démontrer que l'objectif poursuivi par M. Mussolini dans toute cette affaire, c'est la revision des Traités (13). Au surplus la proclamation du Grand Conseil Fasciste qui a provoqué le Pacte à Quatre ne nous laisserait aucun doute si nous en avions encore.

*
**

Il n'est pas dans notre intention de relater le détail des négociations du Pacte à Quatre, et son évolution de rédaction

(10) Voir les réactions de certains hommes d'état dans Demorgny : *Danube et Adriatique*, p. 163 ; Cf. aussi Coppola : *op. cit.*, p. 161.

(11) Voir ce texte dans Zousmann : *Le Pacte à Quatre*. Paris, 1934, p. 19.

(12) « Gerarchia non significa supremazia et direttorio, che insponga la propria volonta agli altri ».

(13) Cf. Maurice Pernot : « L'Italie et la Société des Nations ». *Europe Nouvelle*, 16 décembre 1933.

en rédaction. Ce travail a été fort bien fait en Italie par M. Salata, dans un ouvrage que nous avons plusieurs fois cité et en France par M. Zousmann (14). Contentons-nous d'esquisser brièvement la « courbe » de ce Pacte à Quatre. Elle part de la proclamation du Grand Conseil Faciste du 8 avril 1931. Voici en gros ce que préconisait ce dernier : « La réforme devait consister à rompre les rapports établis entre le Pacte et les Traités de Paix de 1919, à modifier la procédure trop peu souple et trop compliquée des organes de la Société des Nations et, enfin, à limiter l'influence des petits Etats. Simultanément la presse italienne préconisa une modification de l'organisation en vertu de laquelle l'Assemblée de la Société des Nations serait remplacée par un Grand Conseil qui, par sa composition, correspondrait à peu près au Conseil d'aujourd'hui. A côté de lui, il y aurait un Conseil plus restreint qui serait formé par les grandes Puissances » (15).

Le texte élaboré par M. Mussolini à la Rocca del Caminato est déjà très loin d'être si explicite et d'indiquer des buts aussi susceptibles d'effrayer l'Europe. Sur ces entrefaites M. Mac Donald et sir Eric Simon débarquent à Rome — Si nous en croyons M. Demorgny (16), la Grande-Bretagne allait dans la voie tracée par M. Mussolini et on se demande si elle ne réservait pas simplement à la France le soin de freiner. Des précisions d'ajustement des Traités ne laissaient pas d'être inquiétantes dans un tel contexte hiérarchique. Mais ici deux faits nouveaux se présentent : la réaction de certaines Puissances, la réaction française.

Réaction de certaines Puissances : tout d'abord la Petite Entente, mais surtout la Pologne que ce projet de Pacte blesse à deux titres : la revision des traités la menace, comme elle menace la Petite Entente, ensuite la Pologne prétend être une grande Puissance et ne veut pas être écartée des délibérations du Directoire européen. Or Pologne et Petite Entente sont les alliés de la France. La France ne peut donc accéder à un Pacte qui les inquiète à ce point.

Dès lors la France biaise. Ne voulant ni accepter, ni rejeter l'offre de M. Mussolini, elle essaie de la limiter « Les grand traits de notre négociation, déclare M. Paul-Boncour à la tribune de

(14) Zousmann : *Le Pacte à Quatre*, Paris, 134.

(15) Baron de Freytag-Loringhoven : *Volkerbünd* (Allemand), 15 déc. 1933.

(16) *Op. cit.*, p. 159.

la Chambre le 7 avril 1933, ont été arrêtées hier en Conseil des Ministres : affirmation de notre désir de saisir la proposition faite par le Gouvernement italien d'assurer la collaboration des grandes Puissances occidentales voisines, membres permanents de la Société des Nations, signataires des accords de Locarno, pour traiter des questions qui les intéressent, et non pas des questions qui intéressent les autres Puissances et dont celles-ci restent juges, en vue de préparer les procédures et les adaptations qui peuvent rendre efficaces tous les articles du Pacte et non pas seulement un seul, choisi arbitrairement entre tous » (17).

C'est ainsi qu'on en arrive au Pacte tel qu'il fut signé le 7 juin 1933. Pacte amenuisé... Pourtant s'il n'est plus à proprement parler un projet de Réforme de la Société des Nations (sur ce point il a été si bien limé et rogné par les négociations diplomatiques), il conserve une virulence politique et la France en paie les frais. Communiqué de la Petite Entente, mais surtout protestation de la Pologne le 9 juin 1933... (18). Le mécontentement polonais rapproche cet Etat de l'Allemagne en dépit des efforts de la France, et des discours prononcés à la Chambre par MM. Bergery, Blum, Franklin-Bouillon, Herriot. C'est une histoire qui n'est pas encore tout à fait finie.



Ainsi fut « enterré » le Pacte à Quatre. Une manifestation juridiquement platonique, mais dont pourtant certains pays s'inquiètent : c'est tout. Ses inconvénients politiques firent qu'on accentua le silence autour de lui.

Mais si le traité signé à Rome le 7 juin 1933 n'a eu ni portée, ni signification, il s'en faut de beaucoup que l'idée de syndicat des grandes Puissances, de club de la paix soit morte. En effet, le monde en face de lui n'a que trois hypothèses : où s'organiser dans une Société des Nations fermement constituée, quelle que soit par ailleurs sa forme ; ou être divisé, déchiré entre les rivalités des Puissances, un certain équilibre dans la tension empêchant seule la guerre d'éclater ; enfin on peut imaginer que les principales puissances s'entendent pour gouverner le

(17) *J. O. français*, 7 avril 1933. Débats Parlementaires.

(18) Cf. Demorgny : *Danube et Adriatique en 1935*. Paris, Edition de l'Etat Moderne, p. 21-22.

monde. Entente pleine de dangers. C'est entre elles que se manifestent les principaux antagonismes, et elles risquent trop de ne réaliser leur union que « sur le dos » des Puissances plus faibles. Au système d'équilibre dans la tension peut succéder un régime de co-partage. C'est ce qui justifiait la présence de quatre représentants des Puissances à intérêts limités au Conseil, à la fois comme contrôle et comme garantie. Mais si la réalisation d'une Société des Nations s'avère impossible, il est naturel que, dans la crainte de voir éclater des guerres, ou simplement régner cet équilibre de tension si onéreux pour tous les peuples, on tâche de rapprocher les grandes Puissances, et qu'on compte sur leur accord pour pacifier le monde. Voici pourquoi on voit sans cesse reparaître l'idée de Pacte à Quatre, de Directoire Européen, de Club de la Paix. Et pas seulement en Italie et en Allemagne (19). Mais les craintes suscitées par une telle idée sont toujours aussi vives (20). Plus vives que jamais depuis l'affaire d'Ethiopie et la Constitution de l'Axe Rome-Berlin.

Cette citation trouvée dans un périodique étranger donne bien le ton de ces sortes de protestations : « Le sens du Pacte à Quatre autrefois recommandé par Mussolini consistait en la garantie mutuelle des arrières et des flancs pour faciliter ainsi l'agression contre les pays restés en dehors du Pacte. On peut être sûr, si ce Pacte à Quatre avait été réalisé, qu'Hitler et Mussolini s'en fussent servis pour leurs but agressifs ».

(19) Pour la réviviscence de l'idée du Pacte à Quatre en Italie voir le *Temps*, 12 et 18 juillet 1936 ; Cf. l'article de Giuseppe de Michelis : L'autarchie Economique, *Esprit International*, 1934, p. 347 ; Son succès en Allemagne voir le *Volkerbund* du 15 déc. 33 (allemand), article du Bon de Freytag-Loringhoven ; et dans le *Berliner Tageblatt* du 25 avril 1936, l'article de Scheffer intitulé « Et la Société des Nations ? ».

(20) Voir comme typique un article de l'*Algemeen Handelsblad* (Pays-Bas) du 8 novembre 1936.

CHAPITRE IV

LES RAPPORTS DU CONSEIL ET DE L'ASSEMBLÉE

Le Pacte est absolument silencieux sur les rapports respectifs du Conseil et de l'Assemblée. Il ne pose aucun principe de subordination, ni même de coordination entre eux. L'Article 3 parlant de l'Assemblée, l'Article 4 parlant du Conseil ne règlent rien quant à leurs compétences réciproques. L'Article 3, alinéa 3 déclare : *L'Assemblée connaît de toute question qui rentre (1) dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du Monde.*

L'Article 4, alinéa 4 affirme à son tour : *Le Conseil connaît de toutes questions rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.* Il était impossible de moins délimiter leur position respective.

En vain à la première session M. Politis prétendit-il voir dans le fait que le Pacte cite toujours l'Assemblée avant le Conseil (2) une subordination de celui-ci à celle-là. Il prétendit en déduire, en particulier, que pendant les sessions de l'Assemblée, le Conseil ne devrait pas prendre l'initiative dans les cas relevant de la compétence commune des organes. Ce n'est pas qu'il ait à proprement parler nié l'égalité de ces organismes, mais il estimait que, si complète que soit l'égalité, il y a encore une hiérarchie, il y a un *primus inter pares*.

C'est à propos de cette opinion de M. Politis que le doyen Larnau de écrivait : « Il y a longtemps que l'interprétation juridique sérieuse a mis de côté ces arguments tirés de la place d'un mot, d'un membre de phrase ou d'une virgule, chers à la

(1) Observer le français défectueux de cette rédaction.

(2) A. 1920, P., p. 291 sqq.

scholastique. On ne résoud pas des questions de principe par des règles grammaticales » (3).

En tout cas à l'Assemblée même M. Viviani répondit à M. Politis, en s'appuyant sur l'article 15 qui semble au contraire donner une certaine prépondérance au Conseil.

La délimitation des compétences respectives du Conseil et de l'Assemblée fit l'objet d'un gros effort de la première Assemblée. Elle avait d'ailleurs été précédée dans cette voie par le Conseil. Nous n'entrerons pas dans le détail de ces travaux, car en fait ils n'aboutirent pas (4). Et on devait en arriver à 1921, comme par un accord tacite, à une attitude transactionnelle qui répond très bien à l'égalité des deux organismes, telle que la pose la lettre du Pacte, sinon aux intentions de ses rédacteurs (5). Voici comment M. Jean Ray la formule : « Dans une question où les deux corps sont également compétents, c'est le premier saisi qui se trouve en fait compétent ». Et M. Jean Ray ajoute : « Sauf quelques réserves, l'autre s'abstiendra désormais d'intervenir, car en intervenant il assumerait une sorte d'appel par rapport au premier. Il se trouvera que, par suite de la plus grande fréquence des réunions du Conseil, ce sera ce dernier qui verra sa compétence de fait élargie par l'application de la règle ; mais celle-ci est en droit la même pour les deux corps, et nous verrons qu'elle a joué parfois au profit de l'Assemblée (6).

Cette règle consacre donc la parfaite égalité des deux organes de la Société avec une certaine prépondérance de fait du Conseil qui se réunit plus souvent, trois ou quatre fois par an suivant les époques, sans compter les sessions extraordinaires. Cette prééminence devait se trouver soulignée pendant les premières années de la Société par le fait que les traités de Paix conféraient au Conseil des attributions politiques souvent considérables pour leur exécution, alors que dans aucune de leurs dispositions ils ne faisaient allusion à l'Assemblée. Enfin la règle de l'unanimité si gênant dans un corps aussi nombreux que

(3) Larnav : *La Société des Nations depuis 1920*. Paris, 1921, cité par Milenko Militch : *Les Attributions communes et les rapports du Conseil et de l'Assemblée*. Paris, 1929, p. 282.

(4) Cf. 1° Rapport du Secrétaire Général : A. 1920, C. I, pp. 90 sqq.

2° Rapport Balfour : A. 1920, C. I, p. 93 sqq.

3° Rapport Viviani-Rowell : A. 1920, C. I, p. 93 sqq.

4° Discussion à l'Assemblée : A. 1920, P., p. 282 sqq.

(5) Miller, p. 1.612, cité par Jean Ray : *Commentaire*, p. 145.

(6) *Id.*, *ibid.*

l'Assemblée a fait du Conseil un organe plus rapide et plus souple auquel il peut être plus intéressant de recourir.

Egalité entre les organismes avec léger dénivellement du côté du Conseil... Cette situation ne devait pas manquer de soulever des critiques. Un double courant démocratique allait jouer contre elle. Courant en faveur d'un égalitarisme des Etats, le Conseil avec la présence de ses membres permanents répondant à une certaine conception hiérarchique on voulait diminuer son influence. Courant « parlementariste », si j'ose dire, qui par une assimilation inexacte des rapports du Conseil et de l'Assemblée aux rapports du législatif et de l'exécutif, tend à subordonner le Conseil à l'Assemblée. Tout ceci va être l'objet de notre étude.

§ 1. — La lutte autour du contrôle de l'Assemblée sur le Conseil

Cette « démocratisation » s'est manifestée dans la pratique de deux manières : l'établissement d'un contrôle de l'Assemblée sur le Conseil d'une part et d'autre part un abandon par le Conseil de certaines de ses prérogatives. Il est curieux de constater que ces deux processus n'ont pas joué d'une manière absolument simultanée, mais que l'établissement du contrôle représente une première phase, tandis que la période des abandons, moins précise, n'est venue qu'après. On peut voir dans ce développement une déformation du principe démocratique. C'est en effet dans le contrôle des autorités que réside la véritable démocratie et non pas dans je ne sais quel caractère collégial de ces autorités ou dans une confusion des compétences. N'est-on pas passé du plan de la démocratie à celui de la démagogie ?

a) Contrôle général même sur les attributions propres du Conseil

Voyons donc d'abord la rupture de l'égalité, ou les tentatives de rupture de l'égalité entre l'Assemblée et le Conseil, par l'établissement d'un contrôle de celle-là sur celui-ci. L'effort le plus « révolutionnaire » par rapport à la lettre du Pacte fut sans doute la prétention exprimée à certaines époques d'établir un Contrôle Général de l'Assemblée sur les actes et décisions

du Conseil, y compris sur ceux découlant de ses attributions propres. De là à ne lui reconnaître que des attributions déléguées, il n'y aurait eu qu'un pas. Pourtant en 1920 la question fut posée d'un contrôle général de l'Assemblée sur le Conseil. C'est ce à quoi eussent sans doute abouti les propositions de Lord Robert Cecil à la première Assemblée, encore qu'elles ne soient pas très claires. Selon le délégué de l'Afrique du Sud, il fallait que « toute question, qu'elle relève de la compétence générale du Conseil ou de la compétence générale de la Société puisse être examinée, discutée et adoptée à l'Assemblée » (7). Le représentant de la France, M. Viviani, se retrancha derrière la lettre du Pacte et la rédaction identique des Art. 3, alinéa 3 et 4, alinéa 4. L'Assemblée ne suivit pas Lord Robert Cecil.

Mais si sur le plan de la Société l'instauration d'un contrôle de l'Assemblée sur le Conseil y compris dans l'exercice de ses propres prérogatives n'a pas abouti, il s'en faut de beaucoup que les auteurs aient abandonné cette idée. Sitôt après la signature du Pacte nous voyons, dans le rapport Alvarez à l'Institut de Droit International, plusieurs internationalistes préconiser ce contrôle et cette compétence générale de l'Assemblée. Pour eux, le Conseil ne peut avoir que des attributions déléguées de l'Assemblée (8).

Pourtant aujourd'hui la question ne semble plus être d'actualité, peut-être par suite de la nouvelle prépondérance de l'Assemblée, peut-être par suite de la composition « démocratique » du Conseil. Dans l'opinion nous ne voyons guère que l'Association Autrichienne pour la Société des Nations tenir un peu nettement à une suprématie générale de l'Assemblée. (Nous verrons pourtant plus en détail certains désirs de contrôle.) Cette sorte de relâchement de l'opinion explique que les communications gouvernementales sur la mise en œuvre des principes du Pacte soient aussi sobres de suggestions sur les rapports du Conseil et de l'Assemblée. La seule proposition vraiment nette émane de la minuscule république de Panama, selon qui les résolutions du Conseil doivent pouvoir être révoquées par le vote des deux tiers des Etats Membres réunis en Assemblée, à condition qu'un Etat quelconque fasse savoir au Conseil, dans les

(7) A. 1920, P., p. 288.

(8) Avec des nuances diverses : De la Barra, Asser, De Taube, Di Calboli, Niemeyer : *Rapport critique sur le Pacte de la Société des Nations*, par Alejandro Alvarez, p. 27-28.

dix jours suivants, qu'il demandera la révocation à la prochaine Assemblée (9).

Il est une certaine tendance qui pourrait amener cette rupture générale de l'égalité en faveur de l'Assemblée, une fausse assimilation du Conseil à l'organe exécutif d'une Constitution interne, et la même assimilation de l'Assemblée à un Corps législatif. Tendance séduisante pour l'esprit, mais il est à remarquer que, contrairement à certains projets, le Pacte ne qualifie jamais le Conseil d' « exécutif », et les prérogatives qu'il lui attribue, en matière judiciaire ou arbitrale, suffisent à attester que toute assimilation à l'exécutif est fausse. C'est une perspective qu'il ne faut jamais perdre de vue : le Pacte donne lieu à des situations originales, à des institutions nouvelles, au sujet desquelles on ne peut raisonner valablement par analogie au droit interne ou même au droit international antérieur. M. Elès le souligne dans son ouvrage sur l'unanimité dans la Société : « La situation juridique réciproque du Conseil et de l'Assemblée est toute particulière et sans analogie dans le droit interne ou international » (10). Le danger d'une confusion avec les principes constitutionnels de la démocratie parlementaire sont d'autant plus graves que dans bien des dispositions le règlement du Conseil et de l'Assemblée ne sont inspiré de leur pratique.

b) *Problème des attributions concurrentes de l'Assemblée et du Conseil*

La règle coutumière qui tranche la compétence respective du Conseil et de l'Assemblée en cas d'attributions concurrentes peut s'énoncer « dans une question où les deux corps ont également compétence, c'est le premier saisi qui se trouve en fait compétent ». Règle qui répond parfaitement à leur égalité. Ce n'est pas qu'on n'ait pas dès le début tendu à assurer, au moins dans ce domaine, la prépondérance de l'Assemblée. Vous voyons la première offensive lors de la discussion du rapport Viviani-Rowell. Il était dit en effet dans ce rapport que l'Assemblée « n'avait aucun pouvoir de réformation et de modification sur une décision qui relève de la compétence exclusive du Con-

(9) J. O. 154, p. 62.

(10) Georges Elès : *Le principe de l'Unanimité dans la Société des Nations*, p. 68.

seil ». N'était-ce point dire *a contrario* qu'elle a un pouvoir de modification sur ce qui relève de la compétence « exclusive » du Conseil ? Surtout qu'une seconde phrase stipulait : « Même respect est dû par le Conseil aux décisions de l'Assemblée ». La distinction de la compétence exclusive n'est pas faite. En confrontant ces deux textes on devait conclure que l'Assemblée a un pouvoir de modification et de révision sur les décisions du Conseil, droit que le Conseil n'aurait pas sur celles de l'Assemblée, l'égalité était rompue.

C'est M. Politis (11) qui mit en lumière les dangers de cette rédaction. Elle fut pourtant soutenue par le Canada (12) tandis que la Suisse (13), adoptant une attitude transactionnelle, s'opposait à l'effacement du mot « exclusive » de peur qu'on ait l'air de tourner la question en faveur du Conseil.

M. Viviani réussit à combattre les arguments canadiens et suisses, montrant les dangers pour l'Assemblée elle-même, de la position canadienne (14). Finalement on s'entendit sur la suppression de cet alinéa du rapport Viviani-Rowell (15).

La question allait se présenter dans les faits à propos du différend Lithuano-Polonais. A deux reprises la Lithuanie essaya de substituer l'action de l'Assemblée à celle du Conseil. Une première fois en 1922, elle essaya de faire nommer par l'Assemblée une Commission d'enquête (16). Celle-ci ne la suivit pas et sur l'invitation de Lord Robert Cecil y substitua la suggestion au Conseil d'employer une Commission. Mais c'est en 1923 que devait se poser le problème le plus grave. Le Conseil ayant établi une zone neutre entre la Lithuanie et la Pologne, puis ayant partagé cette zone d'une manière que la Lithuanie trouva inacceptable, celle-ci lui présenta le 8 Mars 1923 une demande de sollicitation d'avis consultatif portant sur les deux

(11) A. 1920, P., p. 292.

(12) A. 1920, P., p. 298.

(13) A. 1920, P., p. 299.

(14) « Si vous donnez à l'Assemblée le droit de réformer ce qu'aura fait le Conseil, faites bien attention au fait que le Conseil aura la même faculté. Et alors ? l'Assemblée siège ici une vingtaine de jours ou un mois, pendant ce temps vous abordez des questions de compétence générale, mais comme vous ne restez ici que pendant un mois, vous ne les avez probablement pas résolues. Puis vous partez. Mais le Conseil reste, lui, et vous allez lui remettre le droit de modifier ce que vous aurez fait dans l'intérêt général. Ce sera de l'anarchie. Pendant un mois l'Assemblée aura passé son temps à traiter des questions générales dans sa compétence, à modifier ou à ratifier ce qu'aura fait le Conseil, et pendant onze mois, en dehors de vos sessions, le Conseil aura le même droit sur les décisions de l'Assemblée ». A. 1920, P., p. 298.

(15) A. 1920, P., pp. 300-303.

(16) A. 1922, C. VI, p. 52 sqq ; P., p. 192-93.

points suivants : Le Conseil a-t-il le droit de faire aux parties des recommandations sur les questions incidentes qui n'ont pas été portées expressément devant lui ? 2° Quels sont les effets légaux d'une recommandation du Conseil qui n'a pas été acceptée par une des parties ?

Le Conseil repoussa la requête lithuanienne (17). N'abandonnant pas la partie, la Lithuanie porta la question à l'ordre du jour de la quatrième Assemblée, et lui demanda de saisir la Cour pour un Avis Consultatif sur la compétence du Conseil. La sixième Commission saisie décida de consulter la première sur le point de savoir « s'il est possible que l'Assemblée reprenne un débat engagé précédemment devant le Conseil et clos par les conclusions d'un rapport formellement adoptées par le Conseil » (18). La réponse fut préparée par une Sous-Commission de juristes : « La Commission est d'avis que, quoique l'Assemblée ne puisse pas se saisir d'une question dont la solution est pendante devant le Conseil, si la question de compétence juridique surgit à propos du contenu du rapport rédigé par le Conseil, ce point ne constitue pas une question réservée au Conseil, et que l'Assemblée peut être compétente pour en référer à la Cour si elle le juge utile » (19). Cette opinion fut très vivement combattue par le délégué français, M. Joseph Barthélémy, soutenu par M. Rolin (Belgique), tandis que les délégués de l'Empire Britannique, de l'Italie (M. Scialoja), du Chili et de la Lithuanie soutenaient la règle posée par la Sous-Commission. M. Barthélémy fit très justement remarquer que soumettre la compétence du Conseil à l'appréciation de l'Assemblée, c'est soumettre celui-ci à celle-là (20). M. Politis se plaçant sur un terrain plus immédiatement pratique montra les inconvénients que présenterait dans le conflit actuel la solution de la Sous-Commission, mais réserva le pouvoir de l'Assemblée de statuer sur la compétence du Conseil, en faisant un attribut essentiel de son « contrôle ». C'est cette idée qui prévalut à la première Commission par vingt et une voix contre six (21). En fin de compte la demande Lithuanienne n'eut pas de suite.

La question ne semble pas s'être soulevée de nouveau à la Société, au moins d'une façon aussi précise. Mais si un con-

(17) *J. O.*, 1923, p. 585.

(18) *A.* 1923, C. VI, p. 9.

(19) *A.* 1923, C. I, p. 18.

(20) *A.* 1923, C. I, p. 21.

(21) *A.* 1923, C. I, p. 23.

trôle général du Conseil par l'Assemblée, soit sur toutes les attributions du Conseil, soit simplement sur les attributions concurrentes, ne s'est pas instauré, un certain contrôle démocratique a pu s'établir par trois moyens : le rapport annuel du Conseil à l'Assemblée, les finances de la Société, et, en principe, l'augmentation du nombre des Membres non permanents.

c) *Le Rapport Annuel*

C'est le rapport Balfour qui le premier pose l'utilité d'un rapport annuel du Conseil à l'Assemblée (22). Le rapport Viviani-Rowell reprend cette proposition sous une forme laconique : « Le Conseil présentera chaque année à l'Assemblée un rapport sur l'œuvre accomplie » (23). La première Assemblée devait faire sienne dans ses termes mêmes la règle énoncée (24).

C'était, semble-t-il, instaurer un contrôle de l'Assemblée sur la gestion générale du Conseil. Mais ici la pratique allait assurer la liberté et l'égalité du Conseil vis-à-vis de l'Assemblée. Tout d'abord, et dès 1921, nous ne voyons plus un rapport distinct du Conseil, mais un seul rapport à la fois pour les activités du Conseil et pour celles du Secrétariat permanent, et, comme le précise M. Jean Ray, « rédigé en fonction de ce dernier » (25). Procédé assez curieux, les activités du Conseil et celles du Secrétariat n'étant pas toujours de même nature, et en tous les cas pas du même ordre. Mais ceci prouve que déjà il ne s'agissait plus d'un contrôle sur le Conseil : simplement, on devait le dire l'année suivante (26). « d'un échange de vues générales sur les buts et les conditions de l'activité de la Société des Nations dans chaque phase de son existence ». Déjà en 1921 ce caractère nouveau du rapport soulève les protestations de M. Lafontaine (Belgique) et de M. Frangulis (Grèce). Tout au moins, pour assurer un contrôle sérieux de l'Assemblée sur ce rapport à caractère administratif et non politique, ne le soumettrait-on pas à l'examen d'une Commission ? Cette proposition de M. Motta (27) n'emporta pas l'agrément de l'Assemblée. M. Hymans, appuyé par Lord Robert Cecil, suggéra l'opportunité qu'il pour-

(22) A. 1920, C. I, p. 94 *in fine*.

(23) A. 1920, C. I, p. 98.

(24) A. 1920, P., p. 303.

(25) Jean Ray : *Commentaire*, p. 142.

(26) M. Motta (Suisse) : A. 1922, P., p. 55.

(27) A. 1921, P., p. 37.

rait y avoir à examiner le rapport en séance plénière pendant que les Commissions délibèreraient sur le travail de l'Assemblée (28). Toujours pour assurer le contrôle de l'Assemblée, M. Edwards (Chili) fit une proposition : La discussion question par question du rapport (29). Cette proposition rencontra l'opposition de Lord Robert Cecil (30) qui s'éleva contre « une méthode qui amènerait peut-être l'Assemblée à revoir en détail les actes du Conseil ». C'est l'opinion de Lord Robert Cecil qui prévalut. Dès lors on peut dire que la discussion du rapport ne fut plus qu'un « échange de vues générales » sur l'activité de la Société, et il est à remarquer que cette discussion annuelle qui jusqu'ici s'appelait « Discussion du rapport sur l'œuvre du Conseil et du Secrétariat » s'intitule à partir de 1929 « Rapport sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations depuis la dernière session de l'Assemblée » (31). Et c'est bien à cette dernière dénomination que correspond la substance des discours, qui tendent d'ailleurs à sombrer de plus en plus dans les généralités politiques, laissant absolument de côté le contrôle de l'œuvre du Conseil.

Cette idée du contrôle du Conseil par l'Assemblée grâce au rapport annuel ne semble pas intéresser beaucoup les gouvernements aujourd'hui. Par contre elle éveille un certain intérêt parmi les auteurs et dans les opinions : M. Georges Scelle surtout s'est prononcé nettement dans ce sens (32), et à sa suite les fédérations française et autrichienne des Associations pour la Société des Nations.

d) *Le contrôle par les finances*

Dans l'histoire constitutionnelle des nations, la faille par laquelle ont pénétré les principes démocratiques, c'est la discussion du budget. Il est assez intéressant de remarquer qu'il en est ainsi dans la Société internationale. La coutume s'est établie de la supériorité de l'Assemblée en matière financière, et c'est sans doute la plus solide assise démocratique de la Société. La nouvelle rédaction de l'Article 6, alinéa 5, entrée en vigueur le 13 août 1924, consacre expressément cette supériorité.

(28) A. 1921, P., p. 38-39.

(29) A. 1922, P., p. 31.

(30) A. 1922, P., p. 33.

(31) A. 1929, P., p. 3.

(32) Georges Scelle : « Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes ». *Esprit International*, 1934, p. 174.

L'alinéa 5 de l'article 6 était, au dire de M. Jean Ray, l'un des plus mal établis du Pacte (33) : *les dépenses du Secrétariat sont supportées par les Membres de la Société dans la proportion établie pour le Bureau International de l'Union Postale universelle*. Or l'Union Postale Universelle est un bureau relativement restreint, ses dépenses sont modiques. La proportion de ses contributions, transportée sur le plan budgétaire de la Société, donnait des résultats non seulement déplorables mais injustes. Selon un rapport de M. Quinones de Léon (Espagne) (34), « Le système de l'Union Postale Universelle offre de sérieux inconvénients d'adaptation, au nombre desquels on peut signaler dès maintenant les suivants : 1° Un grand nombre des Etats énumérés dans la liste de l'Union Postale Universelle ne sont pas encore Membres de la Société des Nations ; 2° La superficie territoriale de divers pays qui figurent sur cette liste a diminué considérablement ; 3° L'importante différence qu'il y aura entre les petits frais annuels de l'Union Postale Universelle et ceux que les Membres de la Société des Nations auront à supporter fait prévoir que l'opinion publique serait surprise que l'on exigeât une même contribution de pays dont les ressources et les richesses sont très différentes ».

La réforme fut effectuée et elle n'aurait pas de notre point de vue un intérêt capital, si elle n'avait pas consacré dans le Pacte la prédominance budgétaire de l'Assemblée. Dès 1920 une Résolution prévoyait la préparation du budget par le Secrétaire Général, son approbation par le Conseil, la décision définitive par l'Assemblée (35). L'année suivante le Gouvernement néerlandais devait proposer que le principe figurât dans le Pacte (36). Voici la forme qu'il devait donner à son projet d'amendement qui eût été l'article 6 bis « 1° Les dépenses de la Société des Nations sont supportées par les Membres de la Société dans la proportion établie par le règlement des finances adopté par l'Assemblée ; 2° L'Assemblée arrête le budget annuel et règle la comptabilité ». C'est en fait un amendement très proche de celui qui fut voté par l'Assemblée de 1921 et entra en vigueur en 1924 : *Les dépenses de la Société seront supportées par les Membres de la Société dans la proportion décidée par l'Assemblée*. Remarquons qu'il n'est plus question comme en 1920 du contrôle du Conseil sur les prévisions budgétaires. C'est qu'en

(33) Jean Ray : *Commentaire*, p. 254.

(34) *J. O.*, 1920, p. 182 sqq.

effet le rôle du Conseil en matière financière ne cesse pas de décroître : par la disparition de son droit d'examen ; par le rôle de plus en plus important de la Commission de contrôle émanée de l'Assemblée.

Quand on préparait l'amendement de 1921, le droit d'examen du Conseil, et même plus un monopole du droit d'initiative en matière financière, fit l'objet d'une proposition favorable du Japon (37). M. Adatci eût voulu qu'on insérât à la fin de l'alinéa « sur la proposition du Conseil ». Cette proposition fut repoussée et c'est comme le point de départ d'une perte d'influence du Conseil : si aujourd'hui encore le budget est soumis à l'examen du Conseil, ce n'est plus qu'une formalité, et un rapport de M. Titulesco en 1927 devait expressément consacrer cet abandon (38). Enfin en Juin 1928 le Secrétaire Général s'éleva contre une proposition de M. Scialoja tendant à réduire les prévisions budgétaires de 1929 (39). Nous sommes loin du monopole d'initiative du Conseil, mais nous sommes loin aussi de son droit de contrôle.

Ce droit que peu à peu perdait le Conseil se trouva exercé en fait par une Commission émanée de l'Assemblée : la Commission de Contrôle. Il est vrai que celle-ci fut pendant longtemps nommée par le Conseil, mais, outre que ses Membres ne pouvaient pas être choisis parmi les Etats représentés au Conseil, depuis 1928 c'est l'Assemblée (en fait la IV^e Commission) qui procède à cette désignation. Progrès encore des prérogatives de l'Assemblée, puisqu'en 1921 la délégation Néo-Zélandaise n'avait pu obtenir cette réforme (40).

e) *Augmentation du nombre des Membres non permanents du Conseil*

Nous en arrivons à l'augmentation du nombre des Membres non-permanents du Conseil. Théoriquement celle-ci devait permettre un contrôle plus strict de l'Assemblée sur le Conseil. Ne réalise-t-elle pas une véritable invasion du Conseil par l'Assemblée ? Pourtant nous avons les plus graves doutes, et ils sont

(35) A. 1920, P., p. 270 sqq.

(36) J. O., 1921, p. 251.

(37) A. 1921, C. IV, p. 155 sqq.

(38) J. O., 1927, p. 745.

(39) J. O., 1928, p. 955 sqq.

(40) A. 1921, C. V, p. 50 sqq.

fondés sur une expérience de dix ans. Nous l'avons déjà dit, la présence des dix Membres élus au Conseil ne fait que permettre les « apartés » des grandes Puissances (41). Si on examine cette réforme sous l'angle des rapports du Conseil et de l'Assemblée, l'espèce de confusion entre la nature des deux organismes, qu'elle crée, n'est pas de nature à augmenter le contrôle de l'Assemblée. Les initiatives du Conseil, n'apparaissant plus aussi hiérarchiques dans leurs caractères, risquent de ne plus soulever les mêmes réactions à l'Assemblée. Elle délègue davantage ses fonctions, mais elle risque de se désintéresser de l'usage fait de sa délégation. Suppositions difficiles à vérifier. On est en plein dans les contingences politiques. Pourtant il est un nouvel élément de contrôle entre les mains de l'Assemblée qui en cas de crise peut être capital : si je ne craignais d'avoir l'air de comparer le rapport des deux organismes genevois à ceux de l'exécutif et du législatif dans l'ordre interne, je dirais qu'elle peut « renverser le Ministère ». Elle peut renouveler d'un bloc tous les Membres non permanents du Conseil et substituer une nouvelle majorité à l'ancienne.

Sans doute une telle faculté ne sera-t-elle que très rarement exercée. Elle suppose des circonstances politiques particulières qui ont peu de chance de se faire jour. Ce texte a eu surtout pour but de manifester que l'Assemblée n'avait rien perdu des droits que lui conférait l'ancien alinéa 1^{er} de l'Article 4 (42). C'est une sorte de contre partie à la règle de l'élection pour trois ans, qui fait échapper le Conseil, au moins en partie, à la sanction électorale de l'Assemblée.

Mais l'entrave la plus grande au contrôle de l'Assemblée sur le Conseil par les Membres élus vient sans doute de l'introduction du système régional dans la répartition des sièges non-permanents. C'était une controverse de savoir si les Membres élus représentaient l'Assemblée ou bien leurs propres Gouvernements... La question est tranchée dans ce dernier sens. C'est ce contre quoi protestèrent en 1926 le délégué de l'Irlande, M. Fitzgerald (43) et le délégué du Canada, sir George Forster (44). Notons que pour d'autres raisons le Japon à la même époque

(41) Il n'est que de voir les plaintes de la Suède (A. 1927, P., p. 46 des Pays-Bas (A. 1927, P., p. 39), et du Paraguay (A. 1927, P., p. 57) à l'Assemblée de 1927.

(42) A. 1926, C. I, p. 16.

(43) A. 1926, P., p. 73.

(44) A. 1926, P., p. 71.

soulevait la même protestation (45). C'est d'ailleurs toute la libre désignation des Membres du Conseil par l'Assemblée qui est entravée, en dépit des termes de l'article 4 alinéa 1^{er}. Des règles sont posées, l'Assemblée n'a plus qu'un choix restreint. On la verra ne pas pouvoir élire certains membres, les « non groupés », au point qu'il faudra une fois de plus élargir le Conseil ! Il faut regarder les choses en face : le régionalisme dans ce domaine, c'est la substitution du contrôle du groupement de fait, système politique en formation, au contrôle de l'Assemblée. Ce n'est pas que nous blâmions cette substitution, nous nous contentons d'en voir les effets et de les enregistrer.

§ 2. — L'effacement du Conseil

Sauf du point de vue financier le contrôle de l'Assemblée sur le Conseil a été en déclinant. Mais par une curieuse contrepartie, les prérogatives de l'Assemblée vont s'enfler aux dépens du Conseil. On dirait que n'ayant pu établir une vraie démocratie dans les rapports du Conseil et de l'Assemblée, une certaine démagogie ne pouvait pas ne pas s'en suivre. C'est ce qui s'est produit dans une seconde époque des rapports du Conseil et de l'Assemblée. Est-ce parce que le Conseil se Parlementarise ? Parce qu'il devient une Assemblée au petit pied ? Une réunion soumise à toutes les fluctuations de l'opinion ? N'est-ce point le résultat d'une certaine frayeur des petites Puissances qui ne sentent plus les grands Etats vraiment contrôlés par un Conseil trop nombreux ? L'Assemblée semble prendre le premier rang depuis quelques années. Un Conseil très large et où les Etats secondaires ont la majorité apparaît un peu comme une simple permanence. C'est une impression générale, un peu difficile à préciser, mais dont nous allons pouvoir donner un certain nombre d'exemples.

Pendant ses premières années la Société avait victorieusement résisté à ce courant. C'est ainsi qu'elle avait repoussé une proposition de M. Politis selon laquelle « au cours des sessions de l'Assemblée, le Conseil ne commencera pas l'examen d'une affaire rentrant dans la compétence Générale des deux

(45) A. 1926, P., p. 52.

organes de la Société sans en référer au préalable à l'Assemblée » (46). C'est ainsi qu'elle s'était opposée au désaisissement du Conseil en faveur de l'Assemblée (47).

Or nous sommes de l'avis de M. Jean Ray quand il semble déceler dans les années 1932-1933 une sorte d'effacement du Conseil devant l'Assemblée (48). Effacement dont il donne comme un symptôme le conflit sino-japonais, à côté d'ailleurs de certaines « expressions révélatrices », tel ce mot de M. Paul Boncour : « La grande expression de la Société des Nations qui s'appelle l'Assemblée », ou encore le mot de M. Lester (Irlande) : « L'organe suprême de la Société, c'est-à-dire l'Assemblée » (49). Nous ne ferons que donner quelques exemples de ce développement de l'Assemblée. C'est le Conseil qui nomme le Secrétaire Général, et celui-ci désigne ses collaborateurs. En 1932, sous l'impulsion de M. Hambro (Norvège) (50), l'Assemblée n'observa pas cette règle et prétendit s'immiscer dans la nomination des collaborateurs du Secrétaire Général : Malgré les objections de celui-ci elle demanda, par le détour d'un vote, la suppression des Sous-Secrétaires Généraux (51). Elle alla plus loin et à la suggestion de M. Garay (Panama) elle proposa une répartition géographique des places de haute direction. Nous avons vu en étudiant le Secrétariat ce qu'il faut penser d'une pareille réforme.

A la même époque, par le jeu de l'article 11 et de l'article 15 un certain désaisissement du Conseil au profit de l'Assemblée s'est trouvé réalisé, dans l'affaire sino-japonaise. Une fois l'Assemblée invoquée, le Conseil s'est absolument effacé, en dépit de la réserve formulée par son Président le 29 janvier 1932 (52), « que la procédure de l'article 15 ne saurait arrêter les efforts de conciliation et de prévention qu'il appartient à la Société de poursuivre en vertu de l'article 11 ».

Enfin l'Assemblée a tendu à constituer des sortes de Commissions permanentes. Le grand avantage de fait qu'avait sur elle le Conseil résidait dans la plus grande fréquence de ses réunions. Instituer des Commissions permanentes serait parer à cette iné-

(46) A. 1920, P., p. 292.

(47) A. 1920, C. I, pp. 289-291.

(48) Jean Ray : *Commentaire*, supp. III, pp. 29-34.

(49) J. O., 1932, p. 1.268.

(50) A. 1932, C. IV, p. 56 sqq.

(51) A. 1932, P., p. 97.

(52) J. O., 1932, p. 337.

galité, et c'est ainsi qu'on verra M. Georges Scelle demander « *la permanence ou la quasi permanence des Commissions de l'Assemblée* dans l'intervalle des sessions, non seulement pour affirmer son contrôle sur le Conseil, mais pour garder le contact avec le Secrétariat et pour ne pas être chaque année le grand corps invertébré et sans yeux qui a d'abord besoin de béquilles et ensuite, constamment, de guides » (53). Or l'Assemblée de 1933 a fait un pas vers la permanence des Commissions en établissant un Comité Consultatif permanent émané d'elle-même, pour suivre l'affaire de Mandchourie (54).

*
**

L'Assemblée prend, semble-t-il, une certaine prédominance sur le Conseil depuis 1932. Il sera des auteurs pour s'en réjouir : ce sont les partisans de l'Assemblée unique. L'élargissement du Conseil au point d'y faire entrer « tout ce qui compte dans l'Assemblée » (55) risque d'orienter la Société dans cette voie. En 1921, un certain nombre de personnalités internationales se prononçaient pour l'Assemblée unique. C'est ce que nous révèle le rapport Alvarez à la 17^e session de l'Institut de Droit International que nous avons déjà eu souvent l'occasion de citer. MM. de la Planas Suarez, Dupuis, Blocizewski, Marshal Brower et sans doute Alvarez et Scott, sont partisans de l'Assemblée unique. On peut y joindre probablement MM. de la Barra, de Taube, Merignhac et di Calboli (56). Mais plus la plupart de ces auteurs, ce n'est pas à un idéal « démocratique » qu'ils obéissent. Simplement ils se refusent à voir dans la Société autre chose qu'un Congrès périodique. C'est ainsi que M. Blocizewski donne comme synonyme du mot « Assemblée » celui de « Conférence Diplomatique ».

*
**

La lutte entre les tendances démocratiques et les tendances hiérarchiques fut parfois vive à l'Assemblée. Plus funeste fut

(53) Georges Scelle : « Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes », p. 154.

(54) A. (Extr.) 1933, vol. IV, p. 24.

(55) Georges Scelle : *op. cit.*, p. 161.

(56) Alejandro Alvarez : *Rapport concernant l'Etude Critique du Pacte de la Société des Nations*. Paris, pp. 27 à 30.

l'invasion d'une certaine démagogie contre la véritable démocratie. Le système « conventionnel » est la maladie chronique des régimes parlementaires, sans cesse les instruments de contrôle veulent se substituer aux organes de Gouvernement : la même évolution s'est produite dans la Société, et nous ne voyons pas que dans les projets de réforme actuels on prétende y remédier.

TROISIEME PARTIE

UNIVERSALITÉ. - RÉGIONALISME

L'UNIVERSALITÉ

On a dit de la Société des Nations qu'elle était « potentiellement universelle », l'aspiration à l'universalité est une de ses aspirations les plus profondes, et il ne faut pas nous étonner de voir dans les récentes consultations ou à la tribune de l'Assemblée, ces deux dernières années, vingt-deux Etats parler de la nécessité d'arriver à réaliser cette universalité (1). Aspiration profonde de la Société et dès ses premiers jours : il importe pourtant de nous en méfier. Souvent cette aspiration à l'universalité masque un désir d'amener la Société au simple rôle de conférence diplomatique permanente. Réaliser l'universalité aujourd'hui, c'est permettre de revenir à certains Etats. Or, l'obstacle qui se dresse devant le retour de ces Etats, c'est le Pacte lui-même. La crainte de clauses coercitives semble écarter certains Etats : supprimer ces clauses, dit-on. Mais n'est-ce pas en même temps vider la Société de toute sève ?

Au surplus, si la suppression de ces clauses devait amener l'universalité de la Société, la question pourrait se poser. On aurait même le devoir de l'envisager. Malheureusement ici se présente une question de fait : cet amenuisement du Covenant ne servirait à rien. Nous avons déjà eu l'occasion de le dire : les petits Etats quittent la Société parce qu'elle ne leur apporte pas une garantie suffisante ou pour des raisons de politique intérieure. Pour les grands pays, la suppression des clauses coercitives ne changerait rien. Les Etats-Unis n'adhéreraient pas au Pacte : l'hostilité à la S.D.N. est là-bas une position sentimentale (2). Attitude d'une minorité, mais attitude dynamique. Elie

(1) *J. O.* 154, p. 55.

(2) On pouvait lire dans le *Nieuwe Rotterdamsche Courant* du 4 juillet 1936 : « Il est vrai qu'une des objections des Etats-Unis contre la Société des Nations sous sa forme actuelle est de la crainte d'être entraînés dans des aventures dangereuses. Mais ils désirent en même temps que la Ligue soit prête à prendre des risques. Chaque fois qu'elle se montre aussi prudente

ne dépend en tous cas en rien des caractères du Pacte. C'est une mystique de l'isolement qui la détermine. Le Japon ? Sans doute ne demanderait-il qu'à revenir, mais à quoi servirait une Société qui tolérerait ses agissements ? L'Allemagne ? Elle a dit qu'elle ne rentrerait pas à la Société des Nations, et en effet, elle n'y rentrera que si celle-ci peut lui être un instrument de l'hégémonie qu'elle projette sur l'Europe (3). Ce n'est donc pas une question d'article 10 ou d'article 16. Enfin, l'Italie sur laquelle s'appuient ces universalistes nouveau style ne rentrera pas à la Société. Pour un tempérament révolutionnaire comme celui de M. Mussolini, écrivait naguère M. Lucien Romier, c'est le *statu quo* qui est agressif. Seule une Société perturbatrice pourrait l'intéresser (4).

Cette aspiration nouvelle à l'universalité n'est donc qu'une phase de cette longue lutte que nous avons étudié entre les tendances institutionnelles et les tendances diplomatiques. Elle ne signifie rien d'autre. Cela ne veut pas dire pourtant que le perpétuel désir d'universalité que nous voyons se faire jour sans cesse dans la Société ne mérite pas d'être étudié, non plus que tous les moyens qui ont été mis en œuvre ou proposés pour y atteindre. Ce sera l'objet de la première partie de notre étude.



La hantise de son universalité a comme gouverné la Société des Nations. Sans cesse on la sent pressée du désir d'attirer telle ou telle nation. En 1920, ce sont les amendements Canadiens. Ils exprimaient une illusion. Ils voulaient faciliter aux Etats-Unis l'accès de la Société. Ensuite la politique locarnienne s'efforce d'attacher l'Allemagne aux institutions genevoises. Ce sont, après, les coquetteries avec la Russie, puis les efforts pour ne pas éloigner le Japon ou pour rattraper l'Italie. La crainte

qu'eux-mêmes, ils estiment que leur abstention des travaux de Genève est pleinement justifiée ». Dans le sens inverse, notons le referendum du Massachusset du 6 novembre 1934 ; un article de M. Eric Thurston dans le *Washington Post*, cité par *Paru en Amérique*, 1^{er} janvier 1935 ; et « Changing the Covenant » par un Correspondant Américain, dans *Headway*, fév. 1934, p. 29.

(3) Sur les conditions de rentrée de l'Allemagne : Cf. le *Berliner Tageblatt*, 16 juin 1937 ; Cf. aussi l'*Algemeen Handelsblad* (Pays-Bas), 11 mars 1936.

(4) Remarquons que la critique la plus généralement adressée à la Société en Italie, c'est celle de son universalité : Cf. en particulier un article de M. Gayda intitulé : « Conversation Italo-Allemande vers l'Europe », dans le *Giornale d'Italia* du 27 octobre 1936 ; Voir aussi le discours de M. Mussolini à Turin le 23 octobre 1932.

de perdre des Membres asservit la Société à des politiques de demi-mesure. Elles n'empêchaient d'ailleurs pas son effritement.

L'échec de cette politique a amené une réaction. Nombreux sont les auteurs qui aujourd'hui se montrent partisans d'une ligue restreinte, mais fortement constituée, et cimentée, si j'ose parler ainsi, par un fond idéologique commun. Parmi les Gouvernements, cette position est celle de l'Union des Soviets (5) tandis que la France et la Grande-Bretagne s'en défendent. Certains Etats s'inquiètent même très fortement de cette tendance (6). Par contre, nous voyons cette idée favorablement acceptée un peu partout dans la presse dite « de gauche » (7). Les Associations pour la Société des Nations semblent adopter une position analogue, ainsi que plusieurs auteurs, tels M. Georges Scelle (8).

Sans aller aussi loin que ce dernier, on peut dire, avec M. Louis Le Fur, qu'« il est dangereux d'admettre dans une Société des Membres dons l'idéologie ou la mystique, comme on dit volontiers aujourd'hui, la *Weltanschauung* comme disent les Allemands est nettement opposée et parfois contradictoire sur les points essentiels. Or, c'est ce qui arrive aujourd'hui dans les pays où la volonté du Maître, du Führer, fait la loi, alors même que cette volonté est directement contraire au droit international » (9). En effet, l'expérience est là : tant qu'est demeuré vivace l'idéal commun des Membres, cette Démocratie dont on croyait en 1919 instaurer le règne durable (l'article 1 du Pacte l'atteste), la Société est restée forte. Il faut, pour cimenter une union, une certaine base idéologique commune, il faut tout au moins la même foi en certains idéaux, et même si celle-ci fait défaut, il faut au moins une même conception de l'homme. Aujourd'hui nous sommes divisés sur cette conception même,

(5) *J. O.* 154, p. 57. La délégation de Panama pose le problème d'une façon plus nuancée : « La Société des Nations ne doit pas sacrifier sa croyance et sa foi dans les principes pour rendre l'universalité possible, mais au contraire, elle doit servir ces principes avec une fidélité et une constance toujours croissantes, afin d'arriver un jour à l'universalité sur la base de l'acceptation universelle des dits principes ».

(6) Entre autres la Belgique : *J. O.* 154, p. 40.

(7) Cf. *Le Journal des Nations*, en particulier les 18-19 octobre et 16 décembre 1936 ; *La Nieuwe Rotterdamsche Courant* (Pays-Bas), 10 mai 1936 ; *Le Headway*, juin 1936, p. 110 : « Sanctions must not go from the Covenant ».

(8) Georges Scelle : « La Réforme du Pacte », *R.D.I.*, 1937, p. 494.

(9) Louis Le Fur : « La Réforme du Pacte », *R.D.I.*, 1937, p. 480. Dans le même esprit lire l'article de l'*Alftenposten* (Norvège) du 18 avril 1936 intitulé « La faillite de la S.D.N. ».

les Etats totalitaires — de droite ou de gauche — ne voyant plus dans l'homme une fin, mais simplement un rouage de la grande Communauté Sociale — pour les uns la Race, pour d'autres l'Humanité (10).

Mais si nous exceptons cette tendance assez récente, il reste vrai que toute la vie de la Société a été tendue vers la recherche de l'universalité. Laissons de côté certains efforts auxquels nous avons fait allusion : ils ressortent plus de la politique que du droit. Nous tenant sur notre terrain juridique, nous allons trouver une série de moyens empruntés par la Société ou à elle proposés pour atteindre cette universalité — soit en absorbant toute la vie internationale par ses services et en devenant nécessaire à tous les Etats, soit encore par une collaboration technique ou politique avec les Etats non-Membres, ou encore en rapprochant les Pactes. On peut envisager aussi la création d'un simple concert diplomatique superposé à la ligue elle-même. Il est encore loisible de poursuivre cette universalité en facilitant l'entrée dans la Société, ou en modifiant le préavis de retrait. Enfin nous examinerons ces grandes tentatives en vue de réaliser et d'aménager l'universalité de la S.D.N. qui sont le continentalisme et le régionalisme international.

(10) Sur ces principes sans l'observation desquels l'appartenance de nouveaux états à la Société ne signifierait rien : Cf. une série d'articles dans le *Standaard* (Pays-Bas), journal de M. Coljin, citée par les *Commentaires de Presse sur la Société des Nations*, Section d'information, n° 2915, 22 déc. 1936.

SECTION I

L'UNIVERSALITÉ

CHAPITRE PREMIER

ABSORPTION DE TOUTE LA VIE INTERNATIONALE PAR LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

§ 1. — Absorption selon l'Article 23

Une des meilleures manières d'assurer son universalité serait sans doute que la Société réussît à établir une véritable collaboration technique avec les Etats non-Membres. Une Société qui présenterait des organismes techniques si perfectionnés que l'Etat qui prétendrait s'en tenir à l'écart y perdrait sûrement, une Société qui saurait par ces organismes absorber toutes les formes de la Vie Internationale aurait les plus grandes chances d'atteindre un jour à l'universalité. C'est ce qu'ont bien compris les rédacteurs du Pacte, c'est aussi le sens dans lequel la Société a su se développer.

L'activité technique de la Société des Nations a déjà une importance au point de vue de l'universalité, en dehors même des adhésions qu'elle peut lui gagner : alors que les problèmes politiques tendent à se centrer autour des problèmes européens, l'activité technique de la Société profite à tous les Etats Membres, fussent-ils les plus éloignés. On serait tenté de dire « spécialement à ceux-ci ». M. Jean Ray rapporte dans son Commentaire un certain nombre de cas où à l'Assemblée même on a tenu à souligner ce fait (1). En 1931, en particulier, M. Lerooux a glorifié l'activité technique de la Société hors d'Europe (2). Ce regard, portant sur un laps de temps très court, est révélateur : « enquête sur la mortalité infantile en Argentine, au Brésil, au Chili, en Uruguay ; collaboration au Congrès sérologique de Montevideo ; aide à la Bolivie dans la réorgani-

(1) Jean Ray : *Commentaire*, Supp. II, p. 101.

(2) *Ibid.*, A. 1931, P., p. 28.

sation de ses services d'hygiène, création d'un centre international d'étude de la lèpre au Brésil; voyage du Secrétaire Général en Amérique latine; réunion à Bangkok de la Commission de la lèpre; études sur la lèpre en Mélanésie; travaux sur l'opium à fumer; visite aux Indes du directeur de la section économique et financière en vue de la création d'un organisme d'étude des questions économiques; large collaboration avec la Chine de l'Organisation de l'hygiène, de l'Organisation des communications et du transit, de l'Organisation économique et financière, de la Commission de coopération intellectuelle; accord sur les signaux et éclairages maritimes, adopté par une conférence à laquelle ont participé les Etats-Unis, le Brésil, le Mexique; convention en vue de limiter la fabrication et de réglementer la distribution des stupéfiants, avec participation des Etats-Unis, du Brésil, du Mexique, du Hedjaz, de la Turquie, de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques; on pourrait encore, ajoute M. Jean Ray, citer plusieurs autres conventions ou enquêtes (3).

On voit bien à travers cette énumération le caractère universel de l'activité technique de la Société des Nations. Elle est encore universelle dans un autre sens du mot, cette activité embrasse tous les domaines. Il est curieux de voir comment s'est peu à peu constitué le Secrétariat. Il est devenu un véritable ministère de coopération internationale. En même temps se sont développés au sein même de la Société des organisations techniques, plus ou moins calquées sur son propre modèle: Un Conseil appelé Commission permanente, une Conférence générale correspondant un peu à l'Assemblée. Le Secrétariat est en général assuré par la Section correspondante du Secrétariat de la Société.

Nous pouvons citer en premier lieu l'Organisation des Communications et du Transit qui a pour mission « d'étudier en général les mesures susceptibles d'assurer sur terre, sur mer, sur les voies d'eau navigables, et dans les airs, la liberté des communications et du transit et d'aider le Conseil à amener par voie de conciliation le règlement des litiges qui peuvent naître dans ce domaine. De même, elle s'efforce de coordonner les travaux des nombreux organismes internationaux s'occupant de ces questions » (4). Nous renvoyons aux publica-

(3) Jean Ray : *ibid.*

(4) *Petit Manuel de la Société des Nations*. Genève, 1936, p. 183.

tions de la Société le lecteur désireux de juger de son activité, comme d'ailleurs de celle des autres organismes techniques. Nous trouvons à côté l'organisation de l'Hygiène, avec outre son Conseil, son Comité et son Secrétariat assuré par la Section d'Hygiène du Secrétariat de la Société, son service de renseignements épidémiologiques et de statistiques d'hygiène publique, son bureau d'Orient de Singapour, le Centre International de la Lèpre qui s'y trouve rattaché (5).

L'œuvre Sociale et de la Société comporte un organisme technique : la Commission consultative par la protection de l'enfance et de la jeunesse, divisée en deux Comités : le Comité pour la Répression de la Traite des femmes et des enfants ; le Comité de la Protection de l'Enfance (6). Il faut y joindre un Comité d'experts pour l'assistance aux étrangers indigents et l'exécution à l'étranger des obligations alimentaires.

La constitution de l'Organisation pour la Lutte contre les Stupéfiants est plus compliquée. Elle a même à plusieurs reprises soulevé des difficultés et des protestations à la Société. On y voit une Commission consultative du trafic de l'opium et un Organe de contrôle qui a pour tâche d'examiner les évaluations des besoins en stupéfiants fournies par les gouvernements et d'en établir lui-même, dans la mesure du possible, pour les pays ou territoires pour lesquels ces évaluations n'auraient pas été communiquées.

La coopération intellectuelle est l'objet d'une importante Organisation assez décentralisée, elle comprend une Commis-

(5) « L'Organisation d'Hygiène, nous dit le *Petit Manuel de la Société*, a pour mandat de favoriser la protection de la Santé publique par la collaboration internationale. En vertu de son statut particulier d'organisme international officiel, son rôle n'est pas d'intervenir dans les affaires intérieures des diverses nations, sauf à y être requises par elles. Son mandat consiste donc à apporter son appui aux gouvernements et aux services nationaux chargés de la protection de la santé. Elle doit favoriser leur collaboration. Ses moyens sont ceux que les gouvernements et les institutions nationales mettent à sa disposition », *Ibid.*, p. 192.

(6) Cf. « Dans la lutte contre la traite on s'efforce d'obtenir la ratification des conventions contre la traite par le plus grand nombre possible de gouvernements. Quarante-huit Etats ont actuellement donné leur ratification ou leur adhésion à la Convention de 1921. Le Comité se préoccupe également de la suppression du système des maisons de tolérance, que l'Assemblée de 1934 a recommandée aux gouvernements des Etats Membres et non-Membres de la Société ; de l'emploi de la police féminine ; des sanctions à infliger aux souteneurs ; de la répression de la circulation des publications obscènes. Dans le domaine de la protection de l'enfance, le Comité étudie toute question concernant la jeunesse, que le Conseil et l'Assemblée croient pouvoir se prêter à une activité internationale ».

sion Internationale de coopération intellectuelle, des Comités d'experts au nombre de sept, des organes de travail (section de coopération intellectuelle du Secrétariat, Institut International de Coopération intellectuelle établi à Paris, Institut International du Cinématographe éducatif, à Rome, et quarante-deux Commissions nationales) (7).

Nous pourrions parler aussi de la merveilleuse bibliothèque. C'est en particulier la plus riche bibliothèque juridique du monde. Elle tend à faire de Genève le grand centre des études internationales.

Mais sans doute l'activité la plus importante de la Société fut-elle son activité économique et financière. Elle est l'œuvre d'une série d'organismes : le *Comité financier* créé sur la recommandation de la Conférence financière internationale de Bruxelles (1920), dont on peut rapprocher la *Délégation de l'or*, qui déposa son rapport en 1932 ; le *Comité fiscal* ; le *Comité d'experts statisticiens*. A côté du Comité financier nous trouvons le *Comité Economique* qui est l'organe consultatif du Conseil pour toutes les questions économiques. Ces deux Comités sont assistés par la Section financière et la Section économique du Secrétariat qui leur servent de Secrétariat.

Nous trouvons enfin la Commission Consultative pour l'abolition de l'esclavage.

(7) « L'œuvre de coopération intellectuelle qui s'exerce dans le cadre de la Société des Nations a pour but essentiel de développer la collaboration des peuples dans tous les domaines de l'esprit, afin d'assurer leur rapprochement et leur entente. Cette activité porte principalement sur les points suivants : Etude scientifique des relations internationales (conférences annuelles) ; publication de la bibliographie internationale des traductions ; coordination des centres nationaux de documentation pédagogiques ; problème de l'enseignement des adultes et des ouvriers ; réorganisation de l'instruction publique en Chine ; enseignement à la jeunesse des buts de la Société des Nations ainsi que des relations internationales ; échange de la jeunesse primaire, secondaire et universitaire ; révision des manuels scolaires, action internationale appelée à faire disparaître des manuels scolaires des passages nuisibles à la compréhension mutuelle des peuples ; étude des points de vue intellectuel et international des grands moyens de diffusion : presse, radiodiffusion, cinématographe ; problème de l'enseignement des adultes et des ouvriers ; problèmes éducatifs et aspects internationaux de la radiodiffusion ; étude des arts populaires ; coordination des bibliographies scientifiques et liaison permanente avec les organisations scientifiques internationales ; collaboration entre les bibliothèques nationales ou centrales ; coordination des terminologies scientifiques ainsi que l'unification de la terminologie archivistique ; collaboration entre les musées scientifiques ; le théâtre, la musique et la poésie au point de vue international ; conservation des monuments et œuvres d'art ; protection juridique internationale du droit d'auteur ; du droit du savant, du droit d'auteur des journalistes et du droit d'auteur en matière cinématographique ». *Petit Manuel de la Société des Nations*. Genève, 1936, pp. 199-200.

C'est autour du texte assez vague de l'Article 23 que s'est cristallisée toute cette organisation financière sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir. Si on y joint l'Organisation Internationale du Travail, établie en vertu du Traité de Versailles, on voit comment tous les domaines où peut s'exercer la collaboration internationale sont embrassés. C'est peu à peu que cet important édifice s'est établi. L'Organisation des communications et du transit fut décidée la première à la Conférence de Barcelone en 1921 ; puis ce fut l'Organisation de l'hygiène et celles qui ont pour fin l'œuvre sociale et humanitaire de la Société ; celles-ci furent complétées en 1924 par la constitution de la *Commission pour la protection de l'Enfance et de la Jeunesse*. Peu à peu toutes ces institutions se sont complétées, d'ailleurs. En 1927, on voyait se créer un centre de documentation pour les communications et le transit. En 1928 on organisait un *Comité Central Permanent de l'Opium*. En 1932 s'établissait la Commission Consultative de l'esclavage. Nous n'avons voulu par cette énumération que donner une idée de toute cette création qui s'est faite sur la base de l'article 23, et qui tiend à donner à la Société des Nations le meilleur de sa physionomie. Elle prend figure de grand office central international, auquel tous Membres et non-Membres collaborent directement ou indirectement, et qui peut rendre à tous de grands services.

§ 2. — Absorption selon l'Article 24

Cette organisation est complétée par un très grand nombre d'instituts autonomes contrôlés par la Société. Le principe de ce contrôle est posé par l'article 24 du Pacte. Cet article entrevoit une véritable prise en charge de toute l'activité internationale par la Société. Principe souvent critiqué. Principe dont nous devons voir dans quelle mesure il a trouvé une application pratique.

Ce principe a été parfois critiqué dans la littérature. C'est ainsi que nous voyons, dans le rapport Alvarez à l'Institut de Droit International (8) MM. Asser, Blocizewski, Gemma, Max

(8) *Rapport sur l'Etude Critique du Pacte de la Société des Nations*. Institut de Droit International, p. 50.

Huber, Kebedgy, Kleen, de la Barra, de Montluc, de Planas Suarez, Erle Richards, de Taube, Adatci, Borel, Diena, Dupuis, Errera, Robin-Jaequemyns, Merignhac de Visscher, Kaufmann et Lord Phillimore s'y montrer hostiles. Nous retrouverons dans la vie même de la Société comme un parallèle des réticences de ces auteurs. Il importe au surplus de distinguer ce qui concerne les Instituts déjà existants avant la constitution de la Société des Nations et ceux qui furent établis par la Société. Pour les premiers de véritables oppositions se font jour parmi les Etats non-Membres, et de fortes réticences parmi les Etats Membres. C'est ainsi qu'on peut enregistrer le refus des Etats-Unis de voir intégrer à la Société l' « Office international d'hygiène » de Paris (9). Par ailleurs, on voit de grandes réticences parmi les Etats Membres et telles que la mise « sous l'autorité » de ces bureaux et instituts prévue par le Pacte en son article 24, n'est plus qu'une simple coordination sur la base de l'égalité entre la Société et ces Instituts. La Suisse en particulier a craint de voir son influence sur les Bureaux Internationaux établis à Berne contrecarrée par l'action de la Société. Tout ceci a fait que dès 1921 nous voyons la Société adopter une interprétation très restrictive de l'article 24. Citons le rapport de M. Hanoteaux (10) tel que le résume M. Jean Ray (11) : « Si les rédacteurs du Pacte ont spécialement prévu des bureaux créés par convention entre les Etats, il faut présumer qu'ils ont entendu laisser à ces organismes une large autonomie et non point les fusionner intimement avec les organismes propres de la Société. L'autorité de la Société n'aura à s'exercer que dans des cas exceptionnels ; empiètement sur les attributions d'un autre organe international, refus d'une juste collaboration... La Société ne pourra ni intervenir dans l'organisation intérieure du bureau (pour des nominations de fonctionnaires par exemple), ni leur imposer des modifications (telles qu'un changement de siège) ».

Il y a là une véritable réforme de la Société, car elle n'apparaît plus aussi nettement comme le centre de toute la vie internationale. Il faut sans doute en accuser surtout l'absence des Etats-Unis qui a rendu presque impossible l'application de l'article 24. Pour les nombreux Bureaux les difficultés ne

(9) *J. O.*, 1921, p. 1.099 sqq ; A. 1921, C. II, p. 246 sqq.

(10) *J. O.*, 1921, p. 760.

(11) *Commentaire*, p. 672.

devaient pas être aussi fortes. Sans doute voit-on quelques frictions se manifester de ci de là, et le principe posé en 1921, au moment de la création du Bureau Hydrographique International, n'est-il pas entièrement respecté (12). Pourtant il existe, entre la plupart de ces nouveaux organismes et la Société, des liens étroits, tels qu'ils ont été définis par l'Assemblée de 1928 (13).

Même si l'article 24 ne semble pas avoir été appliqué, si en fait une certaine amputation de la Société a été réalisée sur ce point, il n'en reste pas moins que l'ensemble des Instituts rattachés ou coordonnés à la Société est impressionnant. Six bureaux internationaux sont actuellement placés sous les auspices de la Société : « la Commission Internationale de Navigation Aérienne, le Bureau Hydrographique International, le Bureau Central International pour le Contrôle des spiritueux en Afrique, le Bureau International d'Information et d'Etude sur l'assistance aux étrangers, l'Office Nansen pour les réfugiés, le Bureau International des Expositions (14). Il faut y joindre « les institutions spéciales qui ont été mises à la disposition de la Société des Nations par certains gouvernements désireux de développer la collaboration internationale en des domaines particuliers » (15). Ce sont : l'Institut International de Coopération Intellectuelle ; l'Institut International du Cinématographe éducatif ; l'Institut International pour l'unification du droit privé, le Centre International de la lèpre. Joignons-y la Commission Intergouvernementale Consultative pour les Réfugiés.

§ 3. — L'activité économique de la Société des Nations

L'activité financière et économique de la Société des Nations avait été très importante, que ce soit pour faciliter les relations économiques internationales, pour simplifier les formalités douanière, régler les différends commerciaux, obtenir l'abolition de certaines prohibitions ou restrictions, l'unification du droit commercial. On peut noter à son actif, aussi, des efforts

(12) *J. O.*, 1921, p. 1.166.

(13) A. 1928, C. II, p. 49 et 75 ; P., p. 113.

(14) *Petit Manuel*, p. 238.

(15) *Ibid.*, p. 233.

vers la solution de problèmes agricoles : question du blé, commerce international des viandes, protectionnisme agricole. Il n'est dès lors pas étonnant que certains auteurs et certains gouvernements aient pensé qu'on pouvait tenter de restaurer la Société en accentuant son rôle économique et financier. Ce fut, à la suite de l'échec des sanctions contre l'Italie et de l'effacement politique de la Société, une opinion très généralement admise. On peut distinguer d'ailleurs deux courants : un premier qui voit dans cette activité économique-financière de la Société le moyen d'assurer aux Etats-Membres des compensations susceptibles de contrebalancer par leur attrait les craintes qu'inspirent les risques politiques de certains articles du Pacte. Un second courant voit dans cette action un moyen de réaliser l'universalité d'une manière plus directe, en permettant la collaboration des Etats non-Membres.

Abondante est la littérature où cette action économique est demandée : c'est une sorte de leit motiv de tous les projets de réforme privés (16). On y voit souvent un moyen d'apaiser les antinomies qui dressent les peuples les uns contre les autres, et les injustices territoriales. Ce mouvement est à l'origine de l'idée de redistribution des matières premières proposée par plusieurs gouvernements (17). Hélas ! Nous sommes entrés dans une phase de non-collaboration internationale et les circonstances politiques sont telles que cette redistribution s'avère impossible, chacun craignant d'augmenter le potentiel de guerre du voisin.

Et pourtant le moment eût été favorable. Dans un discours du 24 janvier 1937, à Lyon, le Président du Conseil français propose une coopération économique et coloniale (18). Mais personne ne saisit cette main tendue. Certaines puissances préférèrent accumuler les griefs pour augmenter leurs revendications.

(16) Cf. Alan B. Plaut dans *La Sécurité collective* ; Bourquin, p. 207-209 ; Giuseppe de Michelis : « L'Autarchie Economique ». *Esprit International*, 1934, p. 387 ; Rowan-Robinson. *Sanctions Begone*. London, 1936, p. 134 ; Titulesco : « Une nouvelle conception de la Société des Nations ». *Europe Centrale*, 1937, n° 3-4, p.94. Dans la presse signalons les articles de l'*Algemeen Handelsblad* (Pays-Bas) du 20 février et du 7 octobre 1936 ; *L'Indépendance Belge* du 6 octobre 1937 ; le *Times* du 22 mai 1936. Plusieurs fédérations d'Associations pour la S.D.N. se prononcent dans le même sens. Rappelons enfin une intervention à la Chambre des Communes de M. Maclay, le 13 décembre 1937 : B. Q.P.E., n° 6722, 15 déc. 1937 ; et les initiatives de S. M. le Roi des Belges. (17) *J. O.* 154, p. 94 sqq.

(18) Il reproduisait en ceci le Plan de paix français du 8 avril 1936 (art 8).

Mais par quel moyen entreprendre cette action économique et financière. Grandes Conférences ? On semble les écarter, et le Gouvernement norvégien préfère qu'on s'attache plutôt à réunir des conférences plus restreintes dans leur objet, en vue d'atteindre des objectifs précis. Il rappelle le douloureux précédent de la grande Conférence économique de Londres de 1932. Le Danemark propose qu'on remette en œuvre la Convention sur l'Assistance financière de 1930. Il voudrait voir conclure un accord monétaire.

Pour arriver à ces fins, des auteurs proposent des moyens techniques précis. M. Jean Ray désire la création d'un organe économique administratif permanent (19). M. de Auer va plus loin. Il entrevoit un organisme qui serait sur un pied d'égalité avec le Conseil et l'Assemblée (20), en pleine autonomie et qui serait chargé de toute l'activité financière et économique de la Société. L'idée est accueillie avec une certaine faveur, mais très généralement on voudrait voir ce Comité subordonné au Conseil, dont il ne serait qu'une émanation (21).

Si les colonies étaient toutes mises sous mandat, si le statut des minorités était encore développé on verrait l'activité technique de la Société prendre une influence encore plus grande. Telle quelle, elle est déjà immense et sur la base fragile de l'article 23 s'est bâti un admirable édifice.

(19) Jean Ray : « L'éventuelle Réforme de la Société des Nations ». R.D.I. L.C., 1936, p. 255.

(20) De Auer : « Propositions pour la Réforme du Pacte ». N.C.Q., sept. 1936, p. 172.

(21) Salvator de Madariaga : *ibid.*, p. 217 ; Politis : *ibid.*, p. 222 ; William B. Potter (plus sceptique encore) : *ibid.*, p. 230 ; Major Général Temperley : *ibid.*, p. 236.

CHAPITRE II

LA COLLABORATION AVEC LES ÉTATS NON MEMBRES

Doit-on laisser aux seuls Etats membres le bénéfice de l'organisation technique et politique de la Société ? ou bien l'étendre aux Etats non-Membres ? C'est tout le problème de la collaboration avec ces derniers. En les faisant bénéficier de l'activité technique de la Société, ne va-t-on pas leur enlever tout désir d'appartenir à celle-ci, puisqu'ils auront les principaux avantages des Etats Membres sans courir leurs risques. Grave problème, car par ailleurs une des principales raisons de cette activité technique, que nous venons d'étudier, devrait être de les attirer. Ne peut-on pas dire, au surplus, que les habitudes de collaboration internationale, que leur donnera la participation aux activités techniques de la Société, seront propres à faciliter l'universalité ? (1).

Cette collaboration peut se réaliser sur deux plans : sur le plan des activités techniques de la Société ; sur le plan politique, soit d'une façon indirecte, soit par la participation aux travaux et aux efforts des organes de la Société : Assemblée ou Conseil.

Cette double collaboration n'est guère prévue qu'en de rares articles du Pacte, le rapport du Secrétariat pour le Comité des Vingt-Huit (2) les énumère (Art. 1, 17, 16, 4 et 5 et dans une certaine mesure les articles 10, 11, 18, 19, 20, 21, 23 (Peut-être serait-il juste de dire que ces articles supposent l'existence d'Etats non-Membres, plutôt qu'ils ne prévoient une collaboration). Mais dès le début de la Société, l'absence des Etats-Unis

(1) Sur ce problème voir le rapport de Lord Cranborne : *La Collaboration de la Société avec les Etats non membres*. C.S.P. 21, p. 4-5-6.

(2) C.S.P. 21, p. 8 sqq.

allait donner à cette collaboration une importance primordiale dans la vie de la Société. Cette collaboration est même devenue si large qu'il est difficile d'en retracer rapidement les modalités. C'est tout un développement en marge du Pacte, si je puis dire, auquel les circonstances ont obligé la Société.

§ 1. — Modalités de la collaboration

Cette collaboration s'est faite selon des modalités très diverses, si diverses qu'il semble difficile d'en tirer une règle pour l'avenir, malgré la demande de certains Etats aujourd'hui (3). Cette diversité vient des circonstances, mais aussi des situations particulières des Etats non-Membres qui n'ont pas toujours eu vis-à-vis de la Société des attitudes uniformes. Chacun d'entre eux n'a pas non plus une attitude constante. Mais certaines collaborations techniques méritent d'être enregistrées, car elles ont abouti à un véritable paradoxe ; on vit parfois des Etats non-Membres participer à la Société d'une manière beaucoup plus active que certains Etats membres. Voici comment s'exprime le rapport du Secrétariat : « Diverses facilités ou marques de courtoisie ont, au sujet de différents aspects de la collaboration internationale présentant un intérêt commun, spécialement été accordées par des Etats non membres à la Société des Nations et par la Société des Nations à des Etats non membres. Des missions ou experts de la Société des Nations ont été reçus dans des Etats non membres et se sont vu faciliter l'accomplissement de leur mission. De même, une organisation internationale affiliée à la Société des Nations a été établie en vertu d'un accord spécial dans un Etat non membre et le Gouvernement de cet Etat lui prête la plus entière collaboration. D'autre part une Conférence internationale, réunie par un Etat non membres de la Société des Nations, a été tenue, à la demande des participants eux-mêmes, au siège de la Société des Nations, et un autre Etat non-membre de la Société des Nations a demandé la collaboration des services de la Société des Nations pour l'organisation et la direction d'une conférence internationale qu'il avait réunie. Enfin, du personnel

(3) Cf. *J. O.* 154, p. 93 sqq.

spécialisé a, en diverses occasions, été prêté par la Société des Nations pour des réunions tenues en dehors de la Société des Nations » (14).

Quant aux activités politiques de la Société, c'est dès le début aussi qu'on a vu rechercher la collaboration éventuelle d'Etats non-membres. Particulièrement en ce qui concerne les sanctions. Une résolution du 4 Octobre 1921 ne dit-elle pas « qu'on devrait faire des efforts pour conclure des accords qui assureraient la collaboration des Etats qui ne sont pas membres de la Société, aux mesures qui seraient prises. Cette recherche nous allons la retrouver tout au long de la vie de la Société et, lors de la guerre italo-éthiopienne, on verra un Etat non-membre, l'Egypte, adopter les mesures prescrites, tandis que des pourparlers incessants s'établissent avec Washington sur ce sujet. Aujourd'hui encore les Etats nordiques demandent qu'on tâche de préparer cette collaboration future sur la base de l'article 11 (5). C'est aussi en matière de règlement des conflits que nous voyons cette collaboration, que ce soient les affaires sino-japonaises, le conflit de Leticia ou le conflit de Chaco. D'autres matières comme celles du désarmement ont présenté des occasions de collaboration. C'est même à propos du désarmement qu'on vit des Etats non-membres représentés à la III^e Commission, réalisant ainsi un stade plus poussé de collaboration (6). : la participation aux délibérations des organismes directeurs.

Cette participation à l'activité des organismes directeurs est une des plus graves qui se soit posée et elle a parfois porté ombrage à certains Etats Membres. La participation d'Etats non-membres aux travaux de la III^e Commission souleva des protestations en 1931 (7). Celle des Etats-Unis aux travaux du Conseil dans le conflit sino-japonais provoqua de véhémentes réactions du Japon. Il n'est pas jusqu'à l'élection des Membres de la Cour Permanente de Justice Internationale par les Etats non-membres parties à son statut qui n'ait amené des réticences et des observations (8). Il est certain qu'on est allé dans cette voie plus loin que ne le prévoyait la lettre du Pacte, mais il

(4) C.S.P. 21, p. 14.

(5) *J. O.* 154, p. 58.

(6) N'oublions pas non plus la participation d'Etat non-membres à la Commission d'études pour l'Union Européenne.

(7) A. 1931, C. III, p. 30.

(8) Voir la discussion en I^{re} Commission, le 30 septembre 1936.

faut y voir un effet de la non-universalité et un effort pour la réaliser.

§ 2. — Comment développer la collaboration ?

Si telles furent les relations de la Société avec les Etats non-membres, s'il s'avère que cette collaboration est la seule manière de réaliser l'universalité ou tout au moins d'y suppléer, comment l'encourager et la développer ? On nous propose différents systèmes. Certains, tel M. de Madariaga, voudraient voir établir une sorte de super-Pacte, très lache, où tous pourraient collaborer (9). Il nous semble que l'éminent homme d'Etat commet une erreur de perspective. Sa manière de voir serait juste si les Etats se refusaient à adhérer à la Société par crainte d'assumer des responsabilités. Mais en réalité nous sommes dans une phase de non collaboration internationale telle que ce super-Pacte ne servirait à rien. M. Pobers le dit à très juste titre dans sa critique du projet Madariaga : peut-être le super-Pacte serait-il lui-même une occasion d'évasion de la Société pour certains Etats Membres. Ce n'est pas de l'instrument de collaboration et de ses défauts que provient la crise, mais de l'esprit même des peuples (10). C'est pourquoi nous sommes sceptiques même sur la coordination des Pactes comme moyen d'universalité. Elle est proposée pourtant par les Gouvernements suédois et argentin et (11) par des personnalités aussi éminentes que M. Jean Ray (12). La Fédération française des Associations pour la S.D.N. adopte la même position, elle voudrait surtout voir coordonner les collaborations déjà existantes. Ce rapprochement a d'ailleurs eu déjà des effets. C'est au nom du Pacte de Paris qu'à plusieurs reprises les Etats-Unis ont été amenés à collaborer à l'action politique de la Société, en particulier dans le conflit sino-japonais (13). On

(9) Le Gouvernement suédois en entrevoyant une collaboration avec les Etats non-membres sur la base de l'article II ne propose-t-il pas quelque chose d'analogue ? *J. O.* 154, p. 58.

(10) Notons que la Fédération anglaise des Associations pour la S.D.N. est très hostile à cette idée de super-Pacte, rapport du 28-1-36.

(11) *J. O.* 154, p. 58.

(12) Jean Ray : « L'éventuelle Réforme de la S.D.N. ». *R.D.I.L.C.*, 1936, p. 254. M. Jean Ray propose en outre la collaboration avec l'Union Pan-Américaine. Nous y reviendrons à propos du Continentalisme.

(13) *J. O.*, 1931, p. 2.322 et 2.485.

peut envisager ce rapprochement des Pactes — qu'il s'agisse de coordonner le Pacte de la S.D.N. avec le Pacte de Paris ou avec le Pacte Saavedra Lamas — comme un moyen d'amener certains Etats non-membres à adopter une attitude commune avec la Société. Le malheur est que ces Pactes n'offrent que des instruments très imparfaits, qu'ils diffèrent dans leur essence même du Pacte de la Société. Ils peuvent être comme une sorte de tremplin pour une action diplomatique de la Société auprès de leurs signataires pour les amener à collaborer, mais il ne nous semble pas qu'ils puissent donner beaucoup plus. Peut-être aussi peuvent-ils déclencher le mouvement mystique qui déterminerait les opinions à faire agir leur pays dans le même sens que la Société (14).

(14) Voici ce que dit le Gouvernement Argentin. Il suggère deux moyens pour faciliter la collaboration entre la Société des Nations et les Etats non-membres. C'est en premier lieu le Pacte Argentin de non-agression et de conciliation, signé le 10 octobre 1933 à Rio de Janeiro. On lit dans la préface de la brochure de M. Siavedra Lamas à laquelle se réfère le Gouvernement Argentin : « Le Pacte Argentin ne prétend pas remplacer le régime des Articles 10 et 16 du Pacte de la Société des Nations. Il est offert ici pour le cas où il pourrait servir de trait-d'union entre les Etats Membres de la Société et ceux qui ne le sont pas ». Plus loin le ministre des Affaires étrangères de la République Argentine souligne le fait que les Etats-Unis d'Amérique « ont adhéré au Pacte Argentin et qu'il a été ratifié au Sénat à l'unanimité ». Il ajoute : « Il convient de faire remarquer que les Membres de la Société des Nations créeraient immédiatement par leur adhésion à ce Pacte un lieu juridique entre la Société et les Etats non-membres, dans tout effort pour maintenir la paix ». Il termine en disant : « Il est nécessaire de prêter attention au fait, insuffisamment apprécié peut-être en Europe, que la Nation américaine n'offrit pas de résistance à souscrire aux engagements inclus dans le Pacte Argentin. En conséquence cet instrument proposé à l'adhésion universelle offre la possibilité pour chaque Etat adhérent, de recevoir, dans un but élevé de conciliation et d'harmonie, la coopération capitale du grand peuple auquel la noble institution de Genève doit indirectement sa création ».

Le second moyen proposé par le Gouvernement Argentin consiste à suggérer la généralisation de la disposition de l'article 4 du projet de traité de consolidation de la paix soumis par la République Argentine à la Conférence inter-américaine qui devait se réunir au mois de décembre 1937 à Buenos-Ayres, sur l'initiative du Président Roosevelt. Cette disposition est ainsi conçue : « a) Les Etats contractants qui sont membres de la Société des Nations et signataires du Pacte Kellogg ou du Pacte Argentin, ou de ces deux Pactes, pourront demander conjointement ou séparément aux Etats contractants étrangers à la Société mais signataires des dits Pactes, de coopérer aux mesures destinées à prévenir la guerre ou aux sanctions que la Société des Nations conseillerait d'adopter contre les Etats Membres de cette Société qui auraient violé son Pacte ; b) Les Etats sollicités examineront chacun par l'entremise de ses organes compétents, si la collaboration demandée correspond aux obligations découlant du Pacte Kellogg ou du Pacte Argentin, ou si cette collaboration s'impose en raison de l'esprit qui anime les dits Pactes ou des principes impératifs de la morale internationale ; dans l'affirmative, ils accorderont leur coopération sous forme conjointe ou au moyen d'actes unilatéraux coadjuvants ; c) En cas d'infraction au Pacte Kellogg ou au Pacte Argentin de la part de l'une des Hautes Parties Contractantes qui serait membre de la Société des Nations, les autres Etats contractants, membres également de cette institution,

Nous sommes malgré tout un peu sceptiques sur l'efficacité profonde de ce rapprochement aussi bien que sur celui des autres mesures. Lord Cranborne, dans son rapport, démontre, avec ce tour paradoxal qui lui est propre, que la collaboration avec les Etats non-membres se développe d'autant plus qu'elle est moins organisée (15) : « le seul principe général qu'on puisse énoncer — et qui est d'ailleurs important — écrit-il, est que cette collaboration constitue essentiellement un acte spontané. Sa valeur, son essence même résident dans cette spontanéité ; elle ne peut être le résultat de règles quelconques, comme le prouve d'ailleurs le fait qu'elle peut ne pas exister véritablement même entre Membres de la Société ». La Collaboration internationale n'est pas une question de méthode : c'est une question d'esprit. Et il est curieux de remarquer comment à propos de l'universalité, à propos de collaboration avec les Etats non-membres, nous en revenons à une idée qui à chaque instant nous paraît plus frappante en poursuivant cette étude : il ne s'agit pas de modifier le Pacte, il s'agit de créer un esprit de collaboration et d'entente entre les peuples sans lequel aucun Pacte n'aura de valeur, avec lequel, pour peu que cet esprit soit ardent et sincère, tous les textes s'adapteront d'eux-mêmes et finiront par donner les résultats souhaités.

pourront sans préjudice des sanctions prévues par le Pacte Argentin, dénoncer à la Société l'infraction commise. Si les Etats étrangers à la Société des Nations sont invités à appliquer des mesures ou des sanctions conseillées par cet organisme ; ils procéderont de la manière stipulée à l'alinéa *b*) du présent article ».

Le Gouvernement Chilien déclare donner son appui à cette proposition : *J. O.* 154, p. 58-59.

(15) C.S.P. 21, p. 1 et p. 3.

CHAPITRE III

L'ADMISSION DES ÉTATS DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LEUR SORTIE

§ 1. — L'admission

Dans sa constitution actuelle, la Société des Nations est une Société relativement fermée. Il faut remplir certaines conditions pour en faire partie, être accepté par la majorité des Membres, et l'entrée d'un nouveau Membre s'accomplit selon une procédure déterminée. Ces diverses règles sont posées par l'article 1^{er} dans les termes suivants : *« Sont Membres originaires de la Société des Nations, ceux des signataires dont les noms figurent dans l'annexe au présent Pacte, ainsi que les Etats, également nommés dans l'annexe, qui auront accédé au présent Pacte sans aucune réserve par une déclaration déposée au Secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres Membres de la Société. - Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe peut devenir Membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens. »*

La distinction entre les Membres originaires et ceux qui ont accédé par la suite n'a pas d'intérêt politique. Elle n'a eu un regain d'actualité qu'au moment de l'entrée du Mexique. Cet Etat, pour des raisons mal précisées, n'ayant pas figuré sur la liste de l'Annexe du Pacte. Pour lui, on supprima toutes les procédures, en précisant que le fait était exceptionnel, le repla-

çant en somme dans la situation qui aurait dû régulièrement être la sienne.

Les règles posées par l'article 1^{er} furent précisées dès la première Assemblée. L'examen de la candidature, fait pour chaque cas, porte sur les cinq points :

1° La demande d'admission est-elle régulière ou dans la forme ?

2° Le Gouvernement est-il reconnu *de jure* ou *de facto*, et par quels Etats ?

3° Le pays possède-t-il un gouvernement stable et des frontières définies ?

4° Le pays se gouverne-t-il librement ?

5° Quels ont été les Actes et les déclarations du Gouvernement : a) en ce qui concerne ses engagements internationaux, b) en ce qui concerne les prescriptions de la Société relatives aux armements ?

Mais si la Société apparaît dans sa constitution comme une société relativement fermée, sous la pression des événements, elle a perdu beaucoup de ce caractère. Il s'est fait comme un changement dans sa nature. L'absence d'universalité, l'éloignement des Etats-Unis surtout, ont comme changé sa position. Dans l'esprit des rédacteurs du Pacte, appartenir à la Société devait apparaître comme un privilège. En fait, à voir les efforts de la Société pour attirer de nouveaux Membres, il semblerait que ce soit plutôt une charge. Les Etats ont toujours l'air de faire une concession en adhérant. Ce fut, tout au moins dans la presse, l'attitude de l'Allemagne en 1926. M. Jean Ray souligne quelque part dans son *Commentaire* ce que cette position a de choquant et de déplorable. Après tout, si concessions il y a, ce sont des concessions réciproques ; on en bénéficie plus, beaucoup plus, qu'on n'en pâtit. Mais le dogme sacro-saint de la souveraineté absolue des Etats fait à ceux-ci présenter toute acceptation d'une limite à cette souveraineté comme un immense sacrifice, dussent-ils en tirer un grand bien.

Sous cette espèce de pression des faits, les conditions d'admission à la Société sont arrivées à n'être presque plus rien. Je ne parle pas de la première règle : *la demande d'admission dans la Société est-elle régulière*, puisqu'il ne s'agit guère ici que d'une prescription de forme sans grande signification. Mais la seconde : le gouvernement intéressé est-il reconnu *de jure*

ou *de facto* et par quels Etats ? Quand l'Albanie fut admise à la Société elle n'avait été reconnue ni *de jure*, ni *de facto* par aucun Etat (1). La question s'est un peu posée pour l'U.R.S.S. que cinq Etats européens n'avaient pas reconnue lors de son admission. Ceux-ci se sont abstenus ou ont voté contre elle à l'Assemblée. Il semble pourtant qu'au début de la Société l'Azerbadjan et l'Ukraine n'ont pas été admis en partie parce que les gouvernements qui demandaient l'admission ne remplissaient pas les conditions qui eussent permis de les reconnaître (2).

Ceci nous amène à la troisième question : « le pays possède-t-il un gouvernement stable et des frontières définies ? ». La question découle assez indirectement du deuxième alinéa de l'article 1 : *Etat, Dominion, Colonie qui se gouverne librement*, cela suppose un Etat normalement constitué et se gouvernant lui-même. Pourtant quand l'Albanie fut admise, ses frontières n'étaient pas définies, ce qui prouve l'élasticité avec laquelle on a appliqué les règles posées. « Quelles sont sa superficie et sa population », continue la troisième question. Ici il semble qu'une jurisprudence prétorienne ait pas mal modifié la règle du Pacte. Celui-ci ne pose aucune condition quant à l'importance des Etats Membres. La Jurisprudence de la Société, après un long débat à la première Assemblée à propos de la candidature du Liechtenstein, a été de ne pas admettre ces Etats minuscules. On s'est trouvé d'ailleurs en face d'une situation de fait, car ces Etats ne sont pas capables d'assumer les obligations du Pacte. Je vois mal le Liechtenstein envoyant son unique soldat participer aux sanctions militaires. On a envisagé à l'époque une participation limitée. Le danger eût été le même que celui du double Pacte. Beaucoup d'Etats eussent jugé plus avantageux de se contenter d'une telle participation où ils eussent bénéficié des avantages de la Société sans en assumer les risques. Pouvait-on même entre-bailler cette porte ? L'Assemblée ne l'a pas pensé.

La quatrième question soulève les plus graves problèmes : « *Le pays se gouverne-t-il librement ?* » Que signifie ce mot librement ? M. Joseph Barthelemy déclara un jour : « Si on me chargeait de définir cet adverbe qui embrasse tant de choses, moi dont la profession depuis trente ans est de définir ce qu'est

(1) Cf. Rapport du Secrétariat : C.S.P. 20, p. 16.

(2) C.S.P. 20, p. 17.

un gouvernement libre, j'affirme que je n'accepterais pas cette mission » (3). Quoiqu'en pense Miller (4) il ne me semble pas que l'expression anglaise « self governing » soit beaucoup plus claire.

En se reportant aux travaux préparatoires, à la proposition française en particulier (5), il paraît bien s'agir de gouvernement démocratique. Cela répond à la mystique wilsonienne, à l'ambiance idéologique qui a entouré la rédaction du Pacte. C'est l'époque où la Guerre apparaît comme un triomphe de la démocratie, l'époque où il semble que la démocratie soit le meilleur garant de la paix, une panacée universelle (sans voir que l'Allemagne peuple anarchique ne pouvait vivre dans un régime qui suppose une forte armature personnelle des citoyens, sans voir que l'Italie était comme dit Keyserling « le royaume du Condottiere »). Au reste, c'était sans doute voir juste que d'exiger des Membres un certain idéal commun, une même conception de la vie, et si la Société voulait être vraiment forte et aller jusqu'aux sanctions, il lui fallait une unité morale et intellectuelle très stricte. C'est sans doute ce qu'on n'a pas assez compris. Comme le dit M. Le Fur : « Il est très dangereux d'admettre dans une société des Membres dont l'idéologie ou la mystique, comme on dit volontiers aujourd'hui, le weltanschauung, comme disent les allemands, est nettement opposée et parfois contradictoire sur des points essentiels. Or c'est ce qui arrive aujourd'hui dans les pays où la volonté du Maître, du Führer fait la loi, alors même que cette volonté est directement contraire au droit international » (6).

Cette condition de se gouverner librement a été fort mal observée. Non seulement des Etats dont les gouvernements étaient animés d'idéologies contradictoires ont fait partie de la Société, mais on a admis le Siam, qui était à l'époque une monarchie absolue, l'Ethiopie, dont un vague Conseil des Princes ne faisait sans doute pas un Etat démocratique, la Russie où sévit le Stalinisme.

Le problème du « self Government » peut se poser sous l'angle de l'indépendance du pays en question. Ici encore, la Société n'a pas été très difficile, mais il faut dire que le Pacte,

(3) A. 1926, P., p. 123.

(4) Miller, II, p. 228, cité par Jean Ray : *Commentaire*, p. 98.

(5) Miller, II, p. 404.

(6) Louis Le Fur : « La Réforme du Pacte ». R.D.I., 1937, p. 480.

parlant d'un « colonie » qui « se gouverne librement » ôtait lui-même beaucoup de sens à cette dernière expression (7). L'Irlande a été considérée comme se gouvernant librement, ce qui était logique au reste, puisque les Dominions et les Indes font partie de la Société.

Enfin voyons ce que la jurisprudence de la Société a fait de la dernière question : « *Quels ont été les actes et les déclarations du Gouvernement : 1) en ce qui concerne les engagements internationaux ; 2) en ce qui concerne les prescriptions de la Société relatives aux armements ?* » Nous lisons dans le rapport du Secrétariat (8) : « Au sujet du point 1 de la cinquième question, relatif aux engagements internationaux de l'Etat intéressé, l'assurance donnée par le gouvernement de cet Etat concernant son intention d'observer ses engagements internationaux a été jugée suffisante ». C'est dire si l'interprétation a été large, large au point que la règle ne signifie plus rien. Notons avec le rapport du Secrétariat que « dans le cas de l'Ethiopie, les représentants de ce pays ont été invités à signer une déclaration spéciale portant sur la question de l'esclavage et sur l'importation d'armes et de munitions ». Quant à la deuxième partie de la question, nous verrons aussi qu'elle ne signifie plus rien, et cela s'explique étant donné l'échec général du désarmement. « Pour ce qui est du point 2 — nous dit toujours le rapport du Secrétariat précité — la Commission consultative permanente pour les questions militaires, navales et aériennes a été consultée jusqu'au moment où s'est réunie la Conférence pour la réduction et la limitation des armements. La réponse la plus récente de cette commission a été que les forces militaires, navales et aériennes existantes ne constituaient aucun obstacle à l'admission de l'Etat en cause dans la Société. Depuis l'ouverture de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, on a estimé que du seul fait qu'un Etat participait à cette conférence, il devenait inutile de saisir de cette question particulière la Commission consultative permanente pour les questions militaires, navales ou aériennes ».

La procédure d'entrée à la Société des Nations n'a pas subi moins d'entorses : je ne parle pas du cas assez particulier du

(7) Cf. Jean Ray : *Commentaire*, p. 98.

(8) C.S.P. 20, p. 16.

Mexique, auquel j'ai eu l'occasion de faire allusion. On a d'ailleurs bien souligné ce qu'il avait d'exceptionnel (9). Mais la même exception se justifiait-elle pour la Turquie ? (10). Par ailleurs, c'est pour un très grand nombre d'admissions que nous voyons la Société faire des exceptions, soit qu'en fait, comme pour l'Allemagne et la Russie, le Conseil décide beaucoup plus que l'Assemblée l'entrée du nouvel Etat dans la Société (11), soit que la Société prenne l'habitude d'adresser des invitations aux Etats susceptibles d'y adhérer « Dans ce cas du Mexique et de la Turquie, l'Assemblée a décidé d'inviter ces Etats à devenir Membres sans attendre qu'ils en fissent la demande » (12). C'est à peu de choses près la procédure adoptée pour l'U.R.S.S., que trente Membres de la Société invitèrent à venir siéger à Genève (13). Cette attitude marque nettement le changement de position de la Société. On ne demande pas à y accéder, elle fait figure de suppliante. Il semblerait que ce soit une concession d'adhérer au Pacte. Sans doute rien dans la rédaction de celui-ci n'empêche de telles invitations, mais ce n'est pas très favorable à la dignité de la Société. Pourtant aujourd'hui deux Etats : la Lettonie et la Lithuanie, demandent qu'on adresse aux Etats non membres une invitation générale d'accéder au Pacte. Nous ne voyons aucun intérêt dans ce procédé. Les Etats qui n'appartiennent pas à la Société n'y restent étrangers que parce qu'ils le veulent bien, parce que leur politique ne saurait se plier aux exigences de la morale internationale, ou pour tout autres raisons dont une simple invitation ne saurait venir à bout.

Ce qui a porté à son comble cette attitude suppliante et humiliée de la Société, c'est que quelques Etats ont jugé bon de poser des conditions à leur entrée. La neutralité suisse est un fait historique et juridique devant lequel il fallait sans doute s'incliner, mais l'acceptation des réserves suisses en 1920 fût une porte dangereusement ouverte sur d'autres exigences. Sans

(9) A. 1931, P., pp. 92 et 102.

(10) C.S.P. 20, p. 17.

(11) Il faut voir là plus qu'une modification de la position respective du Conseil et de l'Assemblée. On peut ainsi parer, au moins partiellement, à l'opposition d'une partie de l'Assemblée. Il s'agirait donc d'un nouvel élargissement des conditions et procédures d'admission. Signalons au passage qu'en 1926, ce fut en fait la Conférence des Ambassadeurs qui décida que l'Allemagne avait satisfait à ses obligations. Cf. Jean Ray : *Commentaire*, p. 107, en note.

(12) C.S.P. 20, p. 17.

(13) *Ibid.*

doute obtint-on du Luxembourg qu'il renonce à faire reconnaître sa neutralité, mais le gouvernement allemand semble s'être emparé du précédent Suisse, lors de son accession, et l'interprétation de l'article 16 donnée à l'Annexe F du traité de Locarno est dans une certaine mesure une reconnaissance de neutralité.

Il est vrai qu'en sens inverse on voit parfois la Société poser à certains Etats des conditions supplémentaires : un vœu de l'Assemblée, en 1920, porte que : « dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée *recommande* à ces Etats de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les Traités de minorité et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application » (14). Des conditions analogues furent posées à l'Albanie lors de son entrée (15). La Hongrie dut prendre l'engagement d'observer toutes ses obligations internationales. Enfin c'est à l'Ethiopie que furent posées le plus de conditions : elle dut souscrire une déclaration relative à l'esclavage et au commerce des armes (16).

Pourtant dans l'ensemble, c'est bien, comme nous l'avons vu dans le sens d'un relâchement des conditions d'admission que s'est faite l'évolution du Pacte. Les projets de réforme qui voudraient faire de la Société des Nations une Société absolument ouverte perdent dès lors beaucoup de leur sens. Citons pour mémoire le projet d'amendement argentin de 1920 (17), selon lequel tout Etat « souverain reconnu par la communauté internationale » devrait faire partie de la Société. C'était une opinion assez répandue à l'époque, puisque dans le rapport Alvarez nous la voyons professer par MM. Wehberg, Niemeyer, Kaufman, de Taube, d'Olivert, di Calboli, Scott, Alvarez, Corsi, Bellot, Max Huber, de Planas Suarez, Borel (18). Ces auteurs n'allaient peut-être pas si loin que le Gouvernement Argentin, car tous subordonnaient pourtant l'admission de l'Etat à sa demande (19). Aujourd'hui encore dans les milieux pacifistes,

(14) A. 1920, P., p. 568.

(15) J. O., 1921, p. 1.162 sqq.

(16) A. 1923, C. VI, p. 32 sqq.

(17) A. 1920, p. 276 sqq ; Le Chili s'était joint à l'Argentine.

(18) Alvarez : *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la Société des Nations*. Institut de Droit International, 1927.

(19) Voici comment étaient présentées les choses par l'Argentine : « Que tous les Etats souverains reconnus par la Communauté Internationale soient

nous trouvons des auteurs pour aller aussi loin (20). Sans peut-être pousser les choses à ce point et en envisageant une demande d'admission, les Associations pour la Société des Nations sont dans l'ensemble partisans de supprimer les conditions d'accès.

Pour répondre à ces projets de réforme il n'est que de se reporter aux débats de la 1^{re} Commission en 1921 (21). La proposition, dans la forme que lui donnait l'Argentine, n'a vraiment pas de sens. Comment veut-on qu'un Etat se trouve prendre des engagements sans son consentement ? Ce serait pourtant le cas de celui qui n'aurait pas fait savoir son refus d'adhérer au Pacte. Les Etats qui entrent dans la Société doivent prendre un certain nombre d'engagements, sinon leur accès ne signifie rien. Notons enfin l'excellente remarque de MM. Seferiadés et Bruce : un Etat exclu en vertu de l'article 16 rentrerait aussitôt et automatiquement dans la Société !

En vérité, il s'agirait là d'une modification totale de la Société, et cette ouverture absolue n'est pas compatible avec l'ensemble des dispositions du Pacte. Surtout une telle réforme serait parfaitement inutile. Comme le note Lord Cranborne dans son rapport : « Il paraît assez clair *a priori*, que, même si on considère que les règles actuelles présentent certaines imperfections, celles-ci ne saurait être classées parmi les causes sérieuses qui ont empêché certains Etats de devenir ou de rester Membres de la Société » (22). Ce rapport ajoute : « Faut-il en conclure qu'aucune modification des règles d'admission ne faciliterait d'une manière sensible l'accroissement des Membres de la Société. Il en existe une, mais est-elle désirable ? c'est une question très discutable. Elle ressort des circonstances dans lesquelles la Suisse a été admise, des conditions dans lesquelles l'Allemagne est entrée dans la Société et enfin des propositions qui ont été formulées au moment où l'ont discuté l'admission du Liechtenstein. Elle consisterait à permettre aux Etats, lors-

admis à faire partie de la S.D.N. de telle façon que leur non incorporation soit le résultat d'une décision volontaire de leur part ». La Perse au contraire précisait que l'admission ne pourrait être faite que sur demande.

(20) « La collectivité humaine totale, sous le vocable de Société des Nations, conglo-mérera (*sic*) *ipso facto* en elle toutes les collectivités patriales (*sic*) réparties sur la surface du globe ». Rapport Général de H. la Fontaine. Commission pour la Révision du Pacte de la S.D.N. Bureau International de la Paix. *Mouvement Pacifiste*, mars-avril 1935, p. 37.

(21) A. 1921, C. I, p. 5 sqq ; p. 14, p. 102.

(22) C.S.P. 20, p. 18

qu'ils deviennent Membres de la Société, de poser des conditions ou de formuler des réserves correspondant à leur situation spéciale ainsi qu'à présenter les critiques qu'ils formulent à l'encontre de l'organisme actuelle de la Société des Nations ; ou bien il serait possible de créer une catégorie spéciale de Membres dont la position et les obligations (et peut-être, mais pas nécessairement, les droits) seraient différents de ceux des autres Membres. Jusqu'à présent c'est un principe qu'on n'a jamais admis, et dans le cas du Liechtenstein, on l'a expressément repoussé. Dans le cas de la Suisse, on s'est borné, en pratique, à reconnaître une situation de fait existante, à savoir la neutralité permanente de la Suisse, et à donner à la Suisse l'assurance qu'en pratique on ne lui demandait pas de prendre des mesures incompatibles avec cette situation. De même, lorsque l'Allemagne a signalé sa situation de fait, à savoir son désarmement relatif, l'effet véritable de l'annexe F du traité de Locarno qui comprend la note que lui ont adressée les autres signataires, a été de donner à l'Allemagne, sous une forme enveloppée, une espèce d'assurance que dans l'interprétation de l'étendue des obligations qu'elle contracterait vis-à-vis de la Société, on tiendrait dûment compte de sa situation militaire et géographique ».

« En dehors de ces cas spéciaux où on a tenu compte, d'une manière qui n'est pas incompatible avec le Pacte, des situations de fait existantes, on s'est toujours tenu strictement à la règle d'après laquelle les Membres nouveaux doivent assumer l'ensemble des devoirs prévus par le Pacte et les mêmes obligations que les Membres existants. Les objections qu'on peut formuler contre une modification de cette règle, en admettant même que cette modification soit dans l'intérêt d'une universalité éventuelle, apparaissent assez fortement. On peut attirer l'attention sur les suivantes :

1) Il n'est absolument pas certain que l'atténuation de ce principe serait de nature à attirer en fait des Membres nouveaux dans la Société.

2) Il n'est nullement certain que les Membres ainsi obtenus auraient une valeur réelle ou une valeur plus grande que celle de la coopération qui est actuellement instituée entre la Société et les Etats non membres. Sans doute on pourrait obtenir une collaboration étroite de ces Etats, en tant que Membres de la

Société, dans toutes les questions techniques, mais il faut reconnaître que les principales difficultés de la Société sont d'ordre politique.

3) Une telle situation soulèverait d'ailleurs des questions difficiles. Par exemple ces Etats seraient-ils sur le même plan que les autres Membres en ce qui concerne le droit de vote, le droit à un siège au Conseil, le droit de recevoir l'assistance des autres Etats membres, etc... ?

4) On pourrait arriver ainsi à une multiplicité de droits et d'obligations différentes qui provoquerait une confusion et de grandes difficultés d'interprétation » (23).

§ 2. — La sortie de la Société

Le Pacte au troisième alinéa de son Article 1^{er} prévoit la possibilité de quitter la Société : « *Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du présent Pacte* ». Par ailleurs la perte de la qualité de Membre peut s'opérer de deux autres manières : « Automatiquement, en vertu de l'article 26, dans le cas des Membres qui déclarent ne pas accepter un amendement au Pacte adopté conformément à la procédure régulière ; par

(23) Notons l'idée de M. Mandelstam pour renforcer les conditions d'entrée dans la Société : « La commission des Mandats possède toutes les qualifications pour se prononcer impartialement sur la question de savoir si un Etat est assez mûr pour entrer immédiatement dans la Société des Nations ou s'il doit préalablement être soumis, pendant un certain temps, au régime des Mandats ». Mandelstam : *Le conflit Italo-Ethiopien devant la Société des Nations*. Paris, 1938.

Ce courant tendant à rendre plus difficile l'accès à la Société n'est guère représenté aujourd'hui, parmi les Etats, que par le Pérou. Il suggère un certain nombre de dispositions précises :

a) Capacité de tenir les engagements internationaux : cette capacité est distincte de l'intention de les observer et dépend en bonne partie du degré de culture juridique de la collectivité en cause. En ce sens, cette conception est en rapport avec le degré de civilisation que la collectivité a atteint et qui se reflète dans son système législatif et dans ses coutumes, notamment en ce qui concerne la protection du droit des étrangers.

b) L'admission ne doit pas être accordée sous condition, c'est-à-dire qu'un Membre de la Société ne peut être admis à charge d'apporter des réformes déterminées à son système administratif et juridique. Il est évidemment difficile de vérifier par la suite l'exécution de semblables réformes et, si ces réformes ne sont pas effectuées, il est encore plus difficile, politiquement, d'obtenir l'exclusion du membre négligeant : *J. O.* 154, p. 57.

l'exclusion, en vertu du paragraphe 4 de l'article 16, dans le cas d'une violation du Pacte (24).

Nous n'avons pas énormément à dire sur ces deux derniers modes de sécessions : aucun cas ne s'est jamais produit. Les projets de réforme en parlent peu. On doit noter, à propos de la sécession par refus d'accepter un amendement, une très intéressante proposition de la 15^e Commission de la 1^{re} Commission, en 1921 (25). A l'heure actuelle aucun délai n'est fixé pour ce rejet d'amendement, et un Etat peut invoquer pour quitter la Société un amendement voté et ratifié il y a dix ans par la majorité qualifiée. La Sous-Commission propose « qu'un an après l'entrée en vigueur d'un amendement, un Etat n'ait pas le droit d'invoquer l'adoption de cet amendement, contre son gré, pour se retirer de la Société ».

Cette proposition n'a pas eu de suite et nous le regrettons, car ce peut être pour un gouvernement un moyen d'égarer son opinion publique sur les vraies raisons de son retrait. On présentera comme le refus d'un amendement jugé inacceptable, un départ qu'il eût peut-être été difficile de faire admettre autrement à l'opinion publique du pays.

Nous avons eu déjà l'occasion de parler de l'exclusion d'un Membre en vertu de l'Article 16. Il s'agit là d'une véritable sanction. Elle aurait eu son intérêt si la Société avait vraiment été universelle ; l'abstention des Etats-Unis, les récents départs lui ont ôté l'essentiel de sa valeur.

Nous en arrivons donc au mode le plus normal des sécessions, le seul qui ait fonctionné : le retrait volontaire après un préavis de deux ans.

Les cas sont, hélas ! nombreux, du Brésil au Japon, à l'Allemagne, à l'Italie, aux petites Puissances centre-Américaines... Le problème mérite donc un examen. Doit-on maintenir cette positivité de sécession ? « Cette possibilité de retrait, écrit Lord Cranborne, permet d'exercer contre la Société des Nations une sorte de chantage de la part des Membres qui menacent de se retirer » (26). L'histoire de la Société permet de voir que ce n'est pas là une opinion en l'air. Dès lors, doit-on supprimer cette possibilité ? Doit-on cesser de permettre le retrait d'un

(24) C.S.P. 20, p. 19.

(25) A. 1921, C. I, p. 89.

(26) C.S.P. 20, p. 19.

membre ? C'est l'opinion de MM. Yepes et Pereira da Silva (27), et le Gouvernement du Pérou a proposé cette réforme (28). Nous répondrons avec Lord Cranborne que « la suppression de cette disposition (la possibilité de retrait volontaire) pourrait actuellement détourner des Etats qui auraient l'intention de devenir membres. En outre, cette suppression aurait peu d'effet pratique, car l'expérience a montré qu'un Membre qui désire se retirer, refusera toute coopération, toute participation aux réunions de la Société, et les résultats d'un tel refus équivaldront en pratique à une renonciation de la qualité de Membre ; si donc, comme on l'a suggéré (paragraphe 10 du rapport principal), l'universalité doit être considérée comme comportant une participation effective, on n'obtiendra aucun résultat utile en obligeant un Membre récalcitrant à rester dans la Société » (29).

Doit-on au contraire supprimer ce délai, permettre la sécession immédiate ? Doit-on l'aménager, le prolonger, le raccourcir ? Toutes ces questions sont posées, elles se sont d'ailleurs posées au moment même de la rédaction du Pacte. M. A. Alvarez prévoit un délai d'un an seulement (30), par contre M. de Auer le prévoit de dix ans, pour assurer la stabilité de la Société (31). Il se fait une curieuse idée de l'efficacité des barrières constitutionnelles ! Au surplus, comme le remarque le Major Général Temperley, les Etats accepteront difficilement un tel préavis (32). L'Association française pour la Société des Nations, pour remédier à l'absence de collaboration des Etats dès leur retrait de la Société, voudrait que celle-ci fût obligatoire. Quelle illusion ! Comment sanctionner cette obligation ? La Ligue autrichienne avait raison de qualifier cette proposition d'« illusoire » et de « sans effet ! ».

Le Pacte ne pose qu'une seule condition au retrait après préavis de deux ans : *à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales*. Cette disposition nous

(27) Yepes et Pereira da Silva : *La question de la Réforme*. Paris, 1927, pp. 22-23.

(28) *J. O.* 154, p. 57.

(29) *C.S.P.* 20, p. 19.

(30) L'exemple du départ de l'Espagne et de son retour avant l'expiration du délai fait penser que le délai d'un an ne serait pas suffisant.

(31) Paul de Auer : « Propositions pour la Réforme du Pacte ». *N.C.Q.*, sept. 1936, p. 171.

(32) Major Général Temperley : « Comments on the proposals of M. de Auer ». *N.C.Q.*, sept. 1936, p. 236.

semble difficile à comprendre, et, en fait, quand un Membre s'est retiré de la Société des Nations, c'est toujours parce qu'il n'avait pas accompli ses obligations internationales. Au dire de M. Jean Ray (33), la force de la formule serait dans « y compris celles du présent Pacte » : l'Etat qui se retire aurait pu à la rigueur soutenir que sa retraite le dégageait d'obligations qu'il n'avait encourues que comme membre de la Société et avec la perspective de s'en pouvoir soustraire en la quittant. On a sans doute voulu d'avance écarter cette argumentation. Pourtant Lord Cranborne critique (34), à juste titre à ce qu'il nous paraît, l'ensemble de cette disposition : « La clause en question, est en fait assez difficile à comprendre, écrit-il, et l'effet en est obscur ; son utilité pratique est probablement assez faible... L'inconvénient de la règle actuelle... est que, en principe, un retrait signifié en dépit d'obligations non remplies est sans effet ; l'Etat intéressé reste en principe Membre de la Société des Nations. En pratique, il faut bien reconnaître le retrait comme valable. Il y aurait donc lieu d'examiner s'il ne serait pas plus simple et plus logique d'éviter ces difficultés et ces embarras en stipulant non pas que le retrait sera sans effet si le Membre n'a pas rempli toutes ses obligations, mais qu'un Membre qui se retire sera considéré comme ayant accepté que les Membres de la Société continuent, dans le cas d'un différend en cours, à avoir les mêmes droits à son égard que si le retrait n'avait pas eu lieu » (35).

(33) *Commentaire*, p. 111.

(34) C.S.P. 20, p. 20.

(35) M. Mandelstam(*Le conflit Italo-Ethiopien et la S.D.N.* Paris, 1937, p. 352), propose un autre cas de sécession : Un Etat admis dans la Société des Nations conformément à l'avis de la Commission permanente des Mandats serait exclu de la Société dans le cas où il ne satisferait plus aux conditions dont l'existence aura été constatée antérieurement par ladite Commission.

SECTION II

LE RÉGIONALISME INTERNATIONAL

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIONALISME INTERNATIONAL

C'est de deux façons que le problème du Régionalisme international se rattache à celui de l'Universalité de la Société des Nations : suivant le degré où on prétend le pousser il peut être un moyen d'assurer cette universalité, ou au contraire en être la négation. Nous en voyons proposer toutes les formes. Depuis le Continentalisme absolu, qui prévoit une Société des Nations par Continent, sans rien pour lier ces sociétés, ou seulement le lien vague d'une super-Société, jusqu'à la simple décentralisation fonctionnelle.

Telle qu'elle, l'idée mérite de nous retenir. On put croire un moment qu'il s'agissait d'une véritable idée-force, tant, devant l'échec de la Société universaliste, tous les esprits se raccrochaient à elle. Hélas ! Nous n'en sommes même plus là. Pourtant, c'est encore le problème le plus large qui soit posé à la réforme de la Société des Nations.

« La conception originaire de la Société des Nations est... assez simpliste, écrit M. Georges Scelle. C'est moins d'une organisation internationale qu'il s'est agi, en effet, que d'une simple juxtaposition d'Etats et de Gouvernements. Les auteurs du Pacte paraissent être tombés dans la même erreur que les philosophes individualistes du XVIII^e siècle, lorsqu'ils faisaient du citoyen l'unité-type, toujours égale et identique à elle-même, du groupement social » (1). Le Pacte en effet ne laisse pas prévoir la possibilité de groupes d'Etats, de confédérations plus ou moins larges à l'intérieur de la Société. Un véritable jacobinisme international met en présence l'Etat et la Société internationale, sans qu'aucune subdivision n'apparaisse. La Société

(1) Georges Scelle : « Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes ». *Esprit International*, avril 1934, p. 177.

n'est pas moulée sur la vie internationale. C'est une construction abstraite, et elle ne tient compte ni des affinités culturelles, sociales, linguistiques, historiques, ni des conditions géographiques qui peuvent rapprocher tel Etat de tels autres. « Cette méfiance à l'égard de l'association est congénitale à la psychologie des gouvernements », ajoute M. Georges Scelle. On le voit bien à lire le Pacte, car même l'Article 21, auquel une jurisprudence prétorienne a assuré une singulière fortune, ne prévoit pas cette décentralisation, cette adaptation à la complexité du monde. Relisons-le, car cette lecture nous permettra de mesurer plus tard l'importante réforme que la vie a imposée à l'intérieur même de la Société : « *Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte* ». Article mal rédigé, sybillin (2). Le texte français et le texte anglais ne concordent même pas. Cet article devait ménager les susceptibilités des Etats-Unis. C'était à l'origine sa seule raison d'être.

En face de cet universalisme de la Société, allait se construire une véritable doctrine régionaliste. Doctrine aux formes multiples, empressons-nous de le dire (3). On invoque un certain nombre de motifs qui rendent cette décentralisation internationale nécessaire. En premier lieu celui que nous avons déjà donné : la complexité du monde (4). C'est à cette idée que tous les autres motifs se rattachent.

(2) Cf. Jean Ray : « L'éventuelle Réforme de la Société des Nations ». R.D. I.L.C., 1936, et *Commentaire*, p. 571 sqq.

(3) Cette doctrine a trouvé son expression dans un grand nombre d'ouvrages. Citons en premier lieu le petit ouvrage de M. Georges Scelle : *La crise de la Société des Nations*. Paris, 1927. Citons les ouvrages de M. Alvarez, pour la forme la plus extrême de ce régionalisme. N'oublions pas un très intéressant exposé de M. de Vibraye sur les motifs du régionalisme, intitulé : « Bases régionales de la S.D.N. », dans *La Paix par le Droit*, février 1928.

(4) Ce beau passage de Paul Claudel nous fera comprendre cette diversité, cette complexité du monde :

« *Le Poète* : Qu'est-ce que l'Asie ? Une élévation de montagnes étagées au milieu d'un immense cloisonnement horizontal. L'Inde est un triangle et la Chine est un segment de cercle, les deux formes géométriques de la fermeture, car on peut s'échapper d'une prison, mais on ne peut pas s'échapper d'un triangle. Le Japon est un groupe d'îles.

« *Le vase d'encre* : Un homme enfermé dans un carré forcément il lèvera les yeux en haut. Il n'y a plus à marcher, il n'y a qu'à regarder et attendre, tout au plus à faire le tour.

« *Le Poète* : En Europe tout est disposé pour la direction horizontale, face au spectateur, tout est avenue et vallée vers la mer. Les deux murs à droite et à gauche ne permettent pas de s'écarter et la route est là qui rabat le regard

a) *Arguments en faveur du régionalisme international*

Recensons les diverses opinions émises en faveur du régionalisme. Cette étude mérite d'être entreprise, car la question est de toujours. Le premier des arguments que mettent en avant les partisans du régionalisme international est en somme sa facilité. Ne fallait-il pas commencer par là, avant d'en venir à la Société universelle ? Peu à peu, d'extension en extension, on en serait arrivé à cette Société universelle. Aujourd'hui où tout se pose à nouveau, ne devons-nous pas y revenir ? (5). On fait remarquer la plus grande facilité psychologique qu'il y aurait à créer des « mentalités régionales », que des « mentalités internationales » (6). N'a-t-on pas, parfois, interprété les phénomènes régionalistes avec un certain contre-sens, uniquement comme des prémices d'universalité ? C'est l'impression qu'on recueille en lisant l'étude de M. Lange, sur la *Préparation de la S.D.N. pendant la guerre* (7). En plus, on aura beaucoup plus vite des résultats tangibles avec un système régionaliste (8).

Souvent, en effet, on met en avant des motifs économiques quand on parle de régionalisme (9). C'est qu'en effet si les phénomènes d'interdépendance internationale se sont multipliés depuis un siècle, depuis vingt ans le phénomène inverse du repliement économique se manifeste dans le monde entier (10). N'y a-t-il pas dans le régionalisme un moyen de concilier deux tendances adverses ? De parer aux dangers des autarchies et des autarcies, sans pourtant prétendre remonter un courant qui semble irrésistible ?

sur un chemin repéré par des collines. Où va l'œil le pied le suit. Tout est à portée de la main. » Paul Claudel : *L'oiseau noir dans le Soleil levant*, Paris, N.R.F., p. 194-195.

(5) Réponse du Marquis di Calboli dans le rapport Alvarez à l'Institut Juridique International ; Lord Rennel, Ambassadeur de Grande-Bretagne, à l'Académie Diplomatique Internationale, le 26 avril 1936. Georges Scelle : « Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes ». *Esprit International*, 1934, p. 177 ; Lord Lytton : « The future of the League ». *The Spectator*, 12 mai 1936, p. 923.

(6) Lord Rennel : *op. cit.*

(7) Lange : *Préparation de la S.D.N. pendant la guerre*. Dans Munch : *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, p. 7.

(8) Cf. Jean Ray : « L'éventuelle réforme de la Société des Nations ». R.D. I.L.C., 1936, pp. 234-239.

(9) Jean Ray : *ibid.* ; et les réponses de Meringhac, Le Fur, de Boeck, Errera, de Taube, Politis, Huber, Gemma, di Calboli, dans le rapport Alvarez.

(10) Cf. sur ce point l'exposé suggestif de M. Mihaïl Manoïlesco, dans le *Siècle du Corporatisme*. Paris, Alcan, 1934, p. 30.

M. Georges Scelle nous dit en outre que ce régionalisme permettrait à la Société de « parer à une double menace » — danger d'inertie — danger d'écartellement (11). Lamennais écrit quelque part que la centralisation c'est l'apoplexie au centre et l'anémie aux extrémités. Cette maxime semble se vérifier dans la vie internationale. Danger de paralysie au centre, par le trop grand amoncellement des affaires ; danger d'anémie aux extrémités, l'éloignement même en étant la cause. Les conflits de Mandchourie ou de Chaco, n'en furent-ils pas une illustration ? (12).

Ce sont enfin les motifs historiques et culturels du régionalisme. Pour l'Amérique, M. Alvarez s'en est fait le champion (13). Le développement historique des continents est différent, et par suite le problème politique lui-même ne se pose pas dans les mêmes termes : « Ce problème (le problème de la Paix) n'est pas universel : il faut faire des distinctions entre l'Ancien et le Nouveau Monde. Sur le premier, il s'agit de maintenir une paix instable et gravement menacée, tandis qu'en Amérique il s'agit de consolider une paix qui n'a été troublée que par des guerres sporadiques qui n'ont pas menacé la tranquillité continentale. Il est évident que les moyens à adopter ne peuvent pas être les mêmes dans le premier cas que dans le second » (14).

N'oublions pas, à côté de ces arguments dont nous avons reconnu la valeur, la dangereuse doctrine de la localisation des conflits. On la met aussi en avant pour justifier le régionalisme international. C'est une opinion qu'on rencontre d'ailleurs plus souvent parmi les Gouvernements que dans la littérature (15).

L'intrusion de cette fameuse doctrine de la localisation des conflits est assez curieuse, car au contraire, et à très juste titre, le régionalisme nous est souvent présenté comme un meilleur aménagement de l'universalité. C'est d'ailleurs vu sous cet

(11) Georges Scelle : *La crise de la S.D.N.*, Paris, 1927, p. 196.

(12) D'un point de vue analogue, on peut soutenir que le régionalisme permettrait aux puissances secondaires de jouer un rôle beaucoup plus important et efficace dans la vie internationale ; leur poids devant être beaucoup plus fort dans un organisme restreint. Le rôle de certaines petites Puissances dans le groupe latin-américain le donnerait à penser.

(13) Cf. en particulier A. Alvarez : « La réforme du Pacte ». *R.D.I.*, 1937, n° 2, p. 498 sqq.

(14) *Id.*, *ibid.*, p. 502.

(15) Cf. Rivas Vacuna (Chili) : *J. O.*, 1936, p. 752 ; Zaldumbide (Equateur) : *A. XVII*, 30 sept. 1936 ; c'est une opinion soutenue par M. de Plana Suarez dans le *Rapport Alvarez*.

angle que se fait l'accord très général sur son principe. Cela nous est aussi présenté comme un moyen d'atteindre à l'universalité, au moins en ce qui concerne les Etats-Unis (16). Ceux-ci seraient sensibles à une adaptation de la Société des Nations, qui consacrerait leur rôle dans le Continent Américain sans les engager trop directement dans les affaires européennes (17).

Mais le meilleur argument, sans doute, c'est qu'on se trouve en face d'un mouvement déjà commencé. Il vaut mieux que la Société des Nations l'exprime et l'organise, plutôt que de le laisser se faire en dehors d'elle, anarchiquement (18).

b) Arguments contre le régionalisme international

Les idées régionalistes ont fait un immense progrès. Ce n'est pas que ce mouvement ne rencontre des résistances, au moins parmi les petits Etats. Ils craignent que ce soit un moyen de les abandonner à leurs puissantes voisins (19), et toute la doctrine de la localisation des conflits, est là pour justifier leurs craintes. Un régionalisme qui méconnaîtrait l'indivisibilité de la paix en viendrait en effet à abandonner chaque sphère du monde à un Etat fort. Ce serait un partage d'influences. Les réactions de la Chine sur le régionalisme, en opposition à celles du Japon, sont extrêmement typiques (20).

(16) Cf. Malcom Davis : Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, *Bulletin* d'octobre-décembre 1934, p. 282.

(17) Il est vrai qu'ici, par un amusant retour, on retrouve la doctrine de la localisation des conflits.

(18) Argument exprimé par la Délégation Tchécoslovaque dans l'exposé des motifs de son projet d'amendement (*J. O.*, 1921, pp. 252-253), repris par Schucking, dans le *Développement du Pacte*. La Haye, 1927, V, p. 442-443 ; et Georges Scelle : *Une crise de la Société des Nations*. Paris, 1927, p. 223 ; ces idées sont d'une matière générale exprimées par un très grand nombre d'auteurs. Citons au hasard, sans avoir la prétention d'épuiser la liste des partisans du régionalisme : Lemanus : *The New Commonwealth* (janvier 1937, p. 53) ; Louis Le Fur dans un certain nombre de ses ouvrages ; Nicolas Politis : *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, p. 223 ; de Auer : *N.C.Q.*, septembre 1936, p. 178 ; le *Daily Mirror*, article du 24 avril 1936, etc... Joignons-y les Associations pour la Société des Nations, au moins d'une manière très générale.

(19) Le *Halgemeen Handelsblad* (Pays-Bas), du 6 novembre 1935, se demande si, à travers le régionalisme, l'Angleterre ne cherche pas à établir un système quelconque de hiérarchie ; voir aussi le même journal, le 19 juin 1936 ; cf. aussi Stéphane Osusky : « La Réforme de la S.D.N. ». *Esprit International*, 1^{er} juillet 1936, p. 319 ; et comme un écho de ces idées la *Rheinisch-Westfälische Zeitung* du 29 décembre 1936.

(20) En effet nous voyons dès 1921 la Chine se prononcer contre le régionalisme en demandant que l'article 21 ne porte plus mention d'ententes régionales (*J. O.*, 1921, p. 248). Nous verrons à propos des accords régionaux la

Certains auteurs s'élèvent contre le « compartimentage » qu'impliquerait le régionalisme. « Quand aux décisions, écrit M. Osusky (21), la tendance est de considérer l'organe représentant l'universalité comme irresponsable, donc nuisible aux intérêts de l'Europe. Cependant quiconque a été mêlé aux travaux de la Société des Nations qui depuis ses débuts sait pertinemment que dans les questions litigieuses en Europe, le nombre de ceux qui sont subjectivement désintéressés est très limité. On a beau être neutre, lorsqu'on est voisin d'un puissant Etat, qui peut, dans la vie quotidienne, vous faire ressentir les effets de son plaisir ou de son déplaisir, on n'a pas l'esprit suffisamment libre pour être subjectivement désintéressé. Les habitués de Genève savent que les Etats d'outre-mer, par leur désintéressement national et local, ont apporté une collaboration et un jugement désintéressés tels que l'Europe y perdrait effectivement, si elle se privait de leur concours et de leur collaboration. L'Europe ferait bien d'y réfléchir dix fois avant de s'engager dans cette voie ».

C'est aussi le caractère funambulesque d'un certain régionalisme qui effraie de bons esprits. Sous prétexte de réagir contre l'abstraction universaliste on se livre à des découpures dans la carte du monde non moins abstraites, et parfois un peu humoristiques. On y voit se jouer les préférences politiques de chacun d'une manière assez amusante. C'est ainsi que les Hongrois admettent volontiers l'Italie dans une confédération de l'Europe centrale, en en excluant l'Allemagne. L'utopie est maîtresse dans ce domaine, et si le régionalisme ne doit pas être une adaptation à des données de fait, il vaut certainement mieux y renoncer dès l'abord (22).

De toutes façons la constitution de ces groupes sera difficile. Le Gouvernement Néo-Zélandais en donnait un exemple (23). Quelle serait exactement la position de la Nouvelle-Zélande dans un réseau d'ententes régionales ? Et puis comment

presse chinoise se montrer très hostile à cette pratique. Le Japon, au contraire, verrait volontiers se constituer une Société des Nations asiatique : cf. Conférence de Nagasaki, en août 1926, dans Georges Scelle : *Une crise de la Société des Nations*. Paris, 1927, p. 202.

(21) Stéph. Osusky : « La Réforme de la S.D.N. ». *Esprit International*, 1936, p. 319 ; dans le même sens Salvator de Madariaga : « Comments on the proposals of Dr de Auer ». N.C.Q., sept. 1936, p. 218.

(22) Cf. sur ce point les exagérations du Dr de Auer ou du Comte Cohoudenové Kalergi ; voir la réponse à ces exagérations dans l'article de Jean Ray : « L'éventuelle Réforme de la S.D.N. ». R.D.I.L.C., 1936.

(23) J. O. 154, p. 6.

donner un minimum de stabilité à ces ententes, à ces groupements ? On les voit se faire et se défaire suivant les besoins de la sécurité (24). Dès qu'on voudra codifier ces engagements, endiguer par des règles ces mouvements, tout ne se dissociera-t-il pas ? Mais surtout n'est-ce pas entre Etats voisins que se manifestent les plus vives hostilités, les rivalités ? Ne prétend-on pas concilier, en les juxtaposant, les antagonismes les plus virulents ?

Enfin ne prépare-t-on pas des heurts de groupements, des conflits entre continents ? Ne verra-t-on pas sourdre des antinomies d'autant plus vives qu'il s'agira de groupes d'Etats plus importants ? Dans ce domaine du régionalisme on s'aventure en aveugles, sans trop savoir où aboutit la voie dans laquelle on s'engage.

c) Conclusion

Ces arguments sont très forts. Suffisent-ils à nous faire renoncer à l'idée régionaliste. Sans doute ne doit-on l'adopter qu'avec une grande prudence. Ces objections nous indiquent surtout deux directives : il ne faut rien construire dans l'abstraction, mais appliquer l'organisation internationale aux conditions même du monde ; il faut se garder, poussant trop loin le régionalisme, de diminuer exagérément le rôle de l'organe centralisateur.

On a trop oublié parfois l'idée du maintien de l'organisme central. M. Alvarez en 1922 n'en voulait pas (25). Il est vrai que sa pensée a beaucoup évoluée depuis, et qu'au contraire il prévoit, avec son penchant pour les anticipations juridiques, tout un système de Conseil supérieur aux Sociétés continentales (26). Lord Rennel adopte une position analogue (27). Nous ne croyons pas qu'un simple Super-Conseil puisse suffire à assurer la cohésion nécessaire. A exprimer les particularismes on oublierait

(24) Cf. Sir Arthur Salter : « Comments on the proposals of Dr de Auer ». N.C.Q., sept. 1936, p. 234.

(25) Rapport Alvarez ; même position de M. Giannini : cité par von Bodman, Bulletin des Associations pour la S.D.N., janvier-avril 1934.

(26) Alvarez : « La Réforme du Pacte ». R.D.I., 1937, p. 515-517.

(27) Lord Rennel : Communication à l'Académie Diplomatique Internationale, le 26 avril 1936 (*Séances et Travaux*, 3 oct. 1936) ; même position de M. William B. Potter : « Comments on the Proposals of Dr de Auer ». N.C.Q., sept. 1936, p. 230 ; cf. aussi Lord Rennel à la Maison des Lords : cité *Times*, 1^{er} juillet 1937.

la grande interdépendance internationale. Les Etats-Unis, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, le Japon et la France sont des puissances de partout. On ne saurait les satisfaire avec telle ou telle entente. Elles ont des intérêts d'un bout à l'autre du monde. Sans doute peut-on imaginer un Super-Conseil de ces principales puissances, sur le type un peu du premier projet britannique (sur le papier on peut tout imaginer), mais alors se pose le grand problème de la hiérarchie et de la démocratie que nous avons déjà étudié.

M. Osusky situe mieux la question lorsqu'il dit : « Il faut bien distinguer entre les décisions et leur exécution » (28). Décision universelle : régionalisme dans l'application de la sécurité collective, régionalisme dans les procédures. Mais ici il ne s'agit plus d'innover, car, nous allons le voir, la Société en est au moins à ce stade là. Nous aurons l'occasion de nous en rendre compte. Ce qui s'impose, c'est une décentralisation, déjà très esquissée sinon réalisée. Vaut-il mieux l'exprimer dans le Pacte plus clairement que par l'article 21. — Il est certain qu'une réforme juridico-technique pourrait s'avérer féconde — mais immédiatement c'est le lourd appareil des amendements à mettre en œuvre. Les résultats ont été jusqu'ici si décevants qu'il vaut mieux à notre avis laisser agir le développement naturel des choses (29).

(28) Cf. Osusky : « La Réforme de la Société des Nations », *Esprit International*, 1^{er} juillet 1936, p. 378.

(29) Voici les conclusions de M. Boris Stein dans son rapport au Comité des Vingt-Huit, C.S.P. 14 :

...a) L'idée du Continentalisme régionalisme elle-même n'est pas contradictoire aux principes fondamentaux de la Société des Nations, si on ne la considère pas comme l'idée de substituer à la Société des Nations actuelle, englobant l'énorme majorité des Etats du monde, la fédération des Sociétés Continentales. Cette dernière conception contredit directement aux principes fondamentaux de la Société des Nations.

b) Le système continental régional est admissible seulement comme subsidiaire à l'organisation actuelle de la Société des Nations. Le but principal de cette construction subsidiaire complémentaire doit être le renforcement et la précision des engagements généraux qui incombent à tous les Membres de la S.D.N.

c) Pour l'accomplissement de ce but (consolidation du Pacte et renforcement de ses engagements généraux), une organisation continentale régionale ne doit pas sortir du cadre du Pacte, elle doit être en plein accord avec les principaux règlements et se construire dans son esprit.

d) L'Organisation continentale-régionale peut inclure tant les questions de sécurité que toutes les autres (par exemple, les questions économiques) concernant les relations d'un certain groupe d'Etats.

CHAPITRE II

LE RÉGIONALISME DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

C'est très tôt que l'idée régionaliste s'est fait jour à la Société des Nations. Nous voyons en 1920 la Tchecoslovaquie proposer un amendement dans ce sens (1), amendement qui allait ouvrir un large débat. Cet amendement n'innovait, pas à proprement parler, mais se proposait de développer l'idée de l'Article 21 (2). La Commission des Amendements adopta l'idée tchécoslovaque et proposa d'ajouter l'alinéa suivant au texte ancien : « Tous accords entre les Membres de la Société, tendant à préciser ou à compléter les engagements en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale, tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte, pourront être non seulement approuvés par la Société des Nations, mais encouragés et négociés sous ses auspices, à condition que ces accords soient conformes aux stipulations du Pacte. Des conférences spéciales des Membres intéressés de la Société pourront être convoquées dans ce but par le Conseil ou l'Assemblée » (3).

Mais après un certain succès et des adhésions retentissantes, l'amendement tchèque ne fut pas voté. On se contenta de préciser en un résolution le sens et la ligne de l'article 21. C'est ce que proposa la 1^{re} Commission. Elle proposa, en effet, à l'Assemblée de maintenir l'article 21 dans sa teneur actuelle et attira son attention sur le fait que les accords conclus entre les Membres de la Société, tendant à préciser ou à compléter les

(1) Pour le texte de l'Amendement : cf. *J. O.*, 1921, p. 252.

(2) Cf. Stéphan. Osusky (Tchécoslovaquie) : *A. 1921, P.*, p. 831.

(3) *A. 1921, P.*, p. 137.

engagements en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale, tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte, peuvent être considérés comme de nature à contribuer aux progrès de la Société dans la voie des réalisations pratiques. « De tels accords pourront être négociés sous les auspices de la Société des Nations, par exemple dans des Conférences spéciales avec son concours » (4).

Le but du projet tchéque n'était sans doute pas atteint : transformer la tolérance de l'article 21 en un pouvoir pour la Société de provoquer les ententes régionales (5). Mais l'idée était lancée. Sans doute, ne voyait-on pas très bien à l'époque ce qu'on voulait dire par ententes régionales (j'en donnerais pour exemple une discussion en 1^{re} Commission où tour à tour les dites ententes furent rapprochées, dans leur sens, de la neutralité suisse ou des accords entre la Grande-Bretagne et certaines tribus arabes) (6), mais l'initiative tchéque devait avoir un certain rôle détecteur.

Et c'est ainsi que nous voyons l'idée régionaliste gagner et se manifester très largement dans le Traité d'Assistance mutuelle de 1923. Ce Traité tentait de concilier une organisation générale avec des accords particuliers. Il est à remarquer que le grand défenseur de ces accords fut encore le délégué tchécoslovaque, M. Bénés (7). L'Assemblée de 1923 ne prit pas d'autre décision que de consulter les Gouvernements des Etats Membres. Ce projet ne devait pas aboutir, et il est intéressant de noter que le Gouvernement britannique objecta que « l'assistance limitée à une partie du globe s'accordait mal avec la solidarité de l'Empire » (8). Le Protocole de Genève marqua un retour vers l'universalisme, pourtant les Pactes de garantie subsistaient, « mais en accentuant le contrôle du Conseil » (9). Nous savons que le Protocole échoua. Locarno, par quoi on essaya, si j'ose dire, d'en recueillir les débris, est au contraire la grande date du régionalisme. Le réel succès de ces Pactes, pendant plusieurs années, allait servir d'indication. Un moment

(4) A. 1921, P., p. 831.

(5) J. O., 1921, pp. 252-253.

(6) A. 1921, C. I, p. 28.

(7) A. 1923, C. III, p. 33.

(8) Cf. Jean Ray : *Commentaire*, p. 305.

(9) Georges Scelle : *Une crise de la Société des Nations*, p. 192. Il ne s'agit donc pas d'une virevolte comme le dit le Gouvernement de l'Uruguay : J. O. 154, p. 8.

tous les projets Régionalistes s'y réfèrent et même le Pacte à Quatre, régionaliste à sa manière, puisqu'il ne prétendait organiser que l'Europe Occidentale. (D'ailleurs M. Mussolini n'a-t-il pas toujours reproché à la S.D.N. d'être « trop universalistique »). La dernière étape du développement régionaliste de la Société des Nations est l'arrivée au quai d'Orsay du Ministre Barthou. C'est le moment où l'édifice commence à craquer. M. Barthou essaie de réorganiser la sécurité collective. On parle d'un nouveau Locarno occidental, d'un Locarno de l'Est... Le résultat dû, en partie, à la mauvaise volonté de l'Allemagne et surtout à l'absence de volonté de l'Angleterre, fut le Pacte franco-russe, qui ne s'apparente plus que de fort loin à l'idée régionaliste.

Mais si ces ententes nouvelles ne parviennent pas à naître, le mouvement régionaliste ne s'en développe pas moins dans les esprits. D'une manière ou d'une autre, on peut dire que tout le monde est régionaliste, qu'on donne dans le continentalisme absolu, ou qu'on en reste à la décentralisation. Dans les projets gouvernementaux, le régionalisme tient une place importante ; les Etats latins-américains étant en général partisans d'une forte décentralisation (nous reverrons ce point à propos du Continentalisme et aussi de la formation des groupes dans la Société) les Etats européens se prononçant plutôt pour le système des ententes régionales que nous allons étudier en détail (10).

§ 1. — Formation des groupes

Voyons comment peu à peu, dans la vie même de la Société, se sont formés des groupes de Puissances. Un d'entre eux préexistait même à la Société : l'Empire Britannique.

(10) *J. O.* 154, p. 59-61, p. 82-88, p. 92.

Projets Continentalistes-Régionalistes. La Colombie — le Panama — l'Uruguay — le Chili — la République Dominicaine — l'Equateur — le Vénézuëla. Le gouvernement français prend nettement parti contre cette forme de régionalisme.

Accords Régionaux. France — Australie — Royaume-Uni — Estonie — Irak — Lettonie — Lithuanie — Tchecoslovaquie — U.R.S.S. ; La Nouvelle-Zélande — le Danemark — la Suède — la Norvège — la Finlande admettraient les accords, le Canada aussi à la rigueur ; Sont opposés : la Bulgarie — la Hongrie — le Liberia.

A) L'EMPIRE BRITANNIQUE

Doit-on considérer l'Empire Britannique comme une entente régionale, préexistante au Pacte de la Société des Nations lui-même ?

Il y a quelque chose de paradoxal dans la présence des Dominions à la Société ; et tout d'abord que signifie l'expression « se gouverne librement » de l'Article 1^{er} une fois les Dominions admis ? Ensuite quel est le statut de ces Dominions à l'intérieur de la Société des Nations ? Ne voit-on pas l'Angleterre avec six voix au lieu d'une à l'Assemblée ? La situation est d'autant moins précise que l'Annexe au Pacte ne parle pas de représentants de la Grande-Bretagne, mais de l'Empire Britannique, et ce, à côté de ceux du Canada, de l'Afrique du Sud, de la Nouvelle Zélande, de l'Australie et de l'Empire des Indes (11).

Situation paradoxale, et telle que seuls des esprits anglais peuvent s'en satisfaire (12). Elle est le fruit des circonstances. Sans doute les Anglais eussent-ils préféré en 1919 ne pas accorder ce privilège à leurs Dominions : ceux-ci avaient contribué très largement à la guerre, il fallait les récompenser et les satisfaire (13). On leur attribua une représentation distincte à la Société. Certains craignaient que l'unité de l'Empire ne se rompe du coup. C'est ici que joue complètement le paradoxe : l'unité de l'Empire s'en est trouvée renforcée. Sir Alfred Zimmermann le démontre dans son livre sur *l'Empire Britannique et la Société des Nations* : le Covenant est le seul texte par quoi soient liés la métropole et les Dominions (14). Ce n'est sans doute pas le seul lien, loin de là : le lien personnel de la Couronne, un certain sentiment de « homeness », que sir Alfred décrit exquisement (15), sont des attaches autrement plus fortes. Mais, en ce qui concerne les affaires extérieures, le Pacte est leur seule expression juridique. La Grande-Bretagne est assu-

(11) Depuis la question s'est compliquée par l'adhésion de l'Etat libre d'Irlande.

(12) La présence des Dominions a soulevé parfois des protestations en particulier ce fut une des objections présentées contre le Pacte au Sénat Américain.

(13) Cf. Jean Félix Charvet : *L'Influence britannique dans la Société des Nations*. Paris, 1938, p. 32.

(14) Sir Alfred Zimmermann : *L'Empire Britannique et la Société des Nations*, p. 98.

(15) *Id.*, *ibid.*, pp. 79-81.

rée par la règle de l'unanimité que les Dominions ne se livreront à aucun écart trop marqué de politique. Bien mieux, elle est assurée par son autorité à la Société de les entraîner dans son sillage, sans même qu'ils s'en aperçoivent et sans que cette procédure ait rien d'humiliant pour eux. Les lignes de force qui unissent la Grande-Bretagne et ses Dominions, qui lient les Dominions entre eux ce n'est pas Genève, mais ces lignes passent par Genève (16).

Tel quel, l'Empire Britannique est le type même de l'Entente régionale à l'intérieur de la Société des Nations, et cet exemple a certainement influé sur les régionalistes. Voici un organisme de sécurité collective particulier, mais dont il est intéressant de remarquer que l'organe de décision en cas de mise en jeu de l'action collective, est le Conseil : la Grande-Bretagne aura certainement l'habileté de toujours faire décider par Genève l'entrée en guerre de l'Empire. Mais une fois cette action déclanchée, c'est un microcosme de sécurité qui joue, sans qu'on se soucie de l'attitude des autres Membres de la Société.

On peut à travers l'Empire Britannique discerner les qualités propres d'une entente régionale. Tout d'abord l'unité géographique n'est pas nécessaire, l'entente peut se créer entre pays très dispersés, pourvu qu'existent des liens culturels, historiques, économiques. Des liens de cette nature sont la substance même de l'Empire Britannique ; c'est ce sentiment de *homeness* que tout British éprouve dans toute partie de l'Empire ; c'est un certain nombre de principes politiques vagues, mais qui ont pris pour tous les citoyens de l'Empire la valeur de mythes ; c'est un ensemble très complexe. Sans doute le lien économique est-il faible puisque la rivalité est sur ce terrain souvent plus manifeste que la coopération, mais elle est compensée par une très forte unité financière : le règne de la Cité. Ce qu'il faut donc, c'est que les ententes régionales ne soient pas quelque chose d'artificiel et d'abstrait, si on veut qu'elles soient viables, mais qu'à côté d'un système de sécurité elles représentent une conception historique, qu'il existe vraiment une « communauté régionale », sans cela tôt ou tard elles s'effondreront comme est menacée de se disloquer la Petite Entente.

(16) « Just as the British Empire depends upon the League, so the League depends on Britain ». Editorial du *Headway*, février 1934, p. 24.

Il est assez difficile de voir comment cette union régionale, l'Empire Britannique, s'est manifestée dans la vie quotidienne de la Société des Nations. Si on se réfère aux déclarations de l'Irlande, on croirait que les Membres du Commonwealth agissent chacun en franc-tireur (17). Bien d'autres déclarations émanées en particulier de la Nouvelle-Zélande, le Dominion le plus lointain, comme le plus fidèle à la Grande-Bretagne et le plus fier de son allégeance, sont là pour donner une impression inverse et attestent d'une vie propre de la communauté britannique au sein de la Société des Nations. Mais l'Empire Britannique ne forme pas un groupe électoral au Conseil. Ce fait a influé pour l'empêcher de se cristalliser à l'intérieur de l'Assemblée. Pourtant on n'a pas d'exemple que, sur des votes graves, les Dominions, réserve faite de l'Irlande, aient pris des positions divergentes.

B) L'AMÉRIQUE LATINE

Les groupes qui se sont constitués à l'intérieur de la Société des Nations diffèrent profondément les uns des autres. Chacun a sa physionomie propre, se manifeste différemment. Il serait très difficile de déterminer les critères communs de l'union régionale à travers les ententes et groupements vivant dans la Société.

Très différent de l'Empire Britannique apparaît donc le groupe infiniment plus lâche des Etats d'Amérique Latine.

Trois faits ont présidé à la naissance de ce groupe. Ces Etats sont de même culture, issus de la même histoire, ils communient dans leurs origines ibériques et dans le souvenir de leur émancipation — le signe de Bolivar. Par ailleurs, ils sont liés entre eux, en dehors de la Société, par l'Union Panaméricaine et par un certain nombre de traités. Enfin, sitôt la guerre, les Etats européens ont eu tendance à se faire la part du lion à la Société des Nations. Sous l'influence de plusieurs facteurs, abstention des Etats-Unis et liquidation de la guerre mondiale, la S.D.N. a pu paraître essentiellement européenne. Ces Etat ibéro-américains ont été amenés à s'unir pour conquérir la place qui leur revenait légitimement à la Société, que ce soit au Conseil ou au Secrétariat, bien que sur ce point leur action ait été parfois, quand à la forme, moins digne d'approbation.

(17) Jean Ray : *Commentaire*, pp. 99-100.

Le groupe des Etats latins-américains est avant tout une « question de fait » (18). A l'intérieur de la Société « il s'agit plutôt d'une entente des délégations de certains Etats... que d'une véritable entente d'Etats ». Cette réflexion de M. Perez Guerrero montre assez bien le caractère de ce groupe.

Cette entente s'est manifestée avant tout dans les élections au Conseil. Sans doute la délégation vénézuélienne a-t-elle plusieurs fois proposé que les délégations latines américaines s'entendent sur les attitudes à prendre dans les délibérations de l'Assemblée (19). Elles n'y sont jamais parvenues. On se l'explique quand on se rappelle qu'il ne s'agit pas d'autre chose que d'une entente de délégation. Comme elles sont toutes très loin de leurs capitales, elles arrivent avec des instructions rigides différentes qu'il ne leur est pas possible de composer. Une attitude commune des délégations à l'Assemblée supposerait une entente politique préalable des gouvernements, qui s'accorderaient sur les instructions à leur donner. M. Perez Guerrero rapporte que pour remédier à cet inconvénient « M. Zumeta, délégué vénézuélien, a proposé au groupe (latin américain) de se réunir à la fin de chaque Assemblée, de tracer une ligne de conduite à l'intérieur de l'Assemblée suivante et entre temps de la faire accepter par les chancelleries. Mais aucune suite n'a été donnée à cette proposition » (20).

Pourtant, lors de la crise de 1926, on vit jouer le groupe latin-américain. On se rappelle cette crise et l'attitude du Brésil qui menaçait de quitter la Société s'il n'obtenait un siège permanent au Conseil, menace qu'il devait exécuter. Le Brésil s'appuyait sur le principe continental pour exercer sa revendication. Il eut ainsi représenté d'une manière permanente l'Amérique latine au Conseil. Il faut croire que sa candidature ne convenait pas absolument aux autres Etats latins-américains, car on les voit se concerter à deux reprises, pour, en fin de compte, ne pas soutenir cette candidature. Mais en se réunissant ainsi, ils donnèrent bien l'impression que les Etats d'Amérique Latine étaient un tout cohérent dans l'Assemblée.

Ces Etats jouent le rôle de groupe de désignation de candidats pour les élections au Conseil, depuis cette même crise de

(18) Cf. M. Perez Guerrero : *Les relations des Etats de l'Amérique Latine avec la Société des Nations*. Paris, Pedone, 1936, p. 54.

(19) Cf. Perez Guerrero : *ibid.*, p. 58.

(20) *Id.*, *ibid.*

1926. A cette date il fut décidé que l'Amérique latine serait représentée au Conseil par trois membres non permanents. Le fait que ce groupe a trois candidats à désigner l'amena à préciser son rôle beaucoup plus que les autres groupes analogues. On le vit partager en zones l'Amérique centrale et méridionale : dans chacune de ces zones était choisi un des candidats. C'est ainsi qu'on eût régulièrement un représentant de l'Amérique Centrale et des Antilles, un représentant de l'Amérique bolivarienne, et un représentant de l'Amérique Australe. Aujourd'hui l'Amérique Centrale ne joue plus le rôle de zone particulière, et par contre l'Amérique Australe désigne deux candidats (21).

Si la désignation des candidats au Conseil est l'activité la plus visible du groupe, ce n'est pas sa seule manifestation. Il a obtenu, par ailleurs, la création d'un Bureau spécial au sein du Secrétariat, Bureau de liaison qui a assuré pendant plusieurs années au groupe une sorte de représentation permanente à Genève. C'est un peu comme si ce groupement régional, aussi lâche soit-il, avait eu son Secrétariat. Ce Bureau a été supprimé en 1936.

Le groupement latin-américain représente-t-il un système de sécurité collective régionale ? Oui et non. Non si on prend les choses à la lettre. Il n'existe pas à proprement parler de traité de sécurité liant ses membres entre eux. Pourtant quand on voit l'énorme réseau de Pactes où la plupart de ces Etats se trouvent parties, si on ne peut pas dire qu'il existe un système de sécurité sud-Américain, on doit reconnaître qu'on en est pas extrêmement loin (22).

La véritable force du groupement latin-américain, sa cohésion à l'intérieur de la Société des Nations, vient de ce qu'il est assis sur une unité culturelle. Ceci prouve une fois de plus que si on prétend orienter la Société vers le régionaliste, ce ne devra pas être vers un régionalisme abstrait, tel qu'en rêvent certains intellectuels, au contraire ce régionalisme n'aura de valeur

(21) Sur ce point Cf. Perez Guerrero : *op. cit.*, pp. 70-71.

(22) Citons : Traité Gondra visant à éviter ou à prévenir les conflits entre les Etats Américains, signé à Santiago du Chili, le 3 mai 1923 ; Convention générale de conciliation entre Etats américains, signée à Washington, le 5 janvier 1929 et le protocole additionnel conclu à Montevideo, le 24 décembre 1933. Joignons-y la déclaration du 3 août 1932, signée par dix-neuf Etats américains, refusant de reconnaître les augmentations de territoire effectuées par la violence ; le Traité de non-agression et de conciliation (Pacte Saavedra-Lamas) conclu à Rio-de-Janeiro, le 10 octobre 1933. Sans doute ce ne sont pas là des traités de sécurité, mais ils en créent le climat.

qu'en tant qu'il permettra à certains phénomènes de la vie internationale de s'exprimer juridiquement.

C) LA PETITE ENTENTE

Il nous semble difficile de parler d'un groupe asiatique à la Société des Nations. Sans doute peut-on remarquer certaines « manifestations communes » des Etats Asiatiques, telle en 1922 une manifestation en faveur d'une répartition continentale des sièges temporaires au Conseil (23). Sans doute un siège du Conseil est-il aujourd'hui réservé à un Etat asiatique, mais nous ne voyons aucune autre activité continentale. Ne s'agit-il pas au surplus de peuples que tout divise, la civilisation, l'éloignement géographique, la religion ?

Nous en arrivons donc immédiatement aux groupements européens. Celui qui a le plus marqué dans l'histoire de l'après-guerre est certainement la Petite Entente. C'est à elle que nous nous arrêterons pour l'instant.

On avait détruit l'ancienne Autriche, mais on devait s'apercevoir que Metternich se trompait lorsqu'il disait qu'elle n'était qu'une « expression géographique ». Elle répondait au contraire à une double réalité : la réalité économique du Bassin Danubien ; la réalité ethnique d'un brassage inouï de peuple, brassage tel que la constitution d'« Etats nationaux » dans ces parages soulève les plus graves problèmes et s'avère assez difficilement viable.

« Si l'Autriche n'existait pas, il faudrait l'inventer », disait encore Metternich. Peut-être eût-il fallu inventer à nouveau l'Autriche, sous une forme toute nouvelle sans doute. Une Confédération danubienne était une nécessité européenne. Elle seule eût solidement barré la route à l'éternelle ambition allemande de faire avec l'Europe Centrale et Orientale un Commonwealth germanique. Elle seule eût permis aux Etats héritiers de trouver la paix et l'équilibre. Malheureusement la Monarchie Austro-Hongroise, opprimant pendant plusieurs siècles ses sujets slaves, avait laissé chez eux de vivaces rancunes. Les Slaves du Nord, Tchèques et Slovaques, les Slaves du Sud, Serbes, plutôt que Croates et Slovènes avaient trop d'amertume au cœur pour consentir à vivre dans les mêmes cadres fédé-

(23) A. 1921, C. I, p. 51.

ratifs que leurs anciens oppresseurs. La même amertume animait les Roumains. Hélas ! On ne fonde pas la paix sur des rancunes, et nous le voyons douloureusement aujourd'hui.

C'est contre la constitution d'une Confédération danubienne (24) que fût fondée cette entente régionale qui devait jouer un rôle si important dans l'Après-Guerre sous le nom de Petite Entente. Ce n'était sans doute pas son seul but, le principal étant le maintien du statu quo territorial issu des Traités de Paix, mais ce fut au moins le motif qui en précipita la conclusion. L'idée de Confédération danubienne ne déplaisait pas à Londres et séduisait Paris (25). M. Bénès pensa y faire échec en unissant étroitement la Tchécoslovaquie, la Roumanie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Il est important pour nous d'étudier de près l'historique et les formes institutionnelles d'un groupement qu'on présente souvent comme le modèle des ententes régionales. Formé pour empêcher la constitution d'une véritable entente régionale, il nous semble qu'il en est plutôt, et d'un bout à l'autre, la négation.

Sans doute la forme extérieure est-elle partiellement celle d'une entente régionale, ou tout au moins devait-elle le devenir. En effet, les premiers traités que ce soit l'accord roumano-tchécoslovaque du 21 avril 1921 ou l'accord entre la Roumanie et Royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 7 juin de la même année, sont purement et simplement des traités d'alliance, avec obligation de se concerter en vue d'une politique parallèle vis-à-vis des Etats considérés comme des ennemis communs. On pourrait épiloguer sur ce que représentait de dangers pour le Pacte de la S.D.N. un recours si rapide au système des alliances. Constatons que le traité entre la Roumanie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes ne se réfère même pas au Covenant ! (26).

La Conférence de Belgrade, le 8 juin 1922, devait donner à la Petite Entente une allure plus « positive » qu'à ses débuts. C'est à ce moment que fut décidée la création d'un organe commun, la création de conférences périodiques entre les trois

(24) M. Benès devait le dire expressément au Parlement de Prague : cité par Codresco : *La Petite Entente*, Paris, 1931, pp. 250-251.

(25) George Glasgow : « La politique française en Europe centrale et orientale et l'opinion anglaise ». *Europe Nouvelle*, 10 octobre 1920, p. 1.472 : cité par Codresco : *ibid.*, p. 204-205.

(26) Lire les textes de ces traités dans Codresco : *La Petite Entente*, p. 180 sqq.

Ministres des Affaires Etrangères, « pour que malgré leur multiplicité et leurs variété, les questions à résoudre puissent être discutées d'une manière régulière et suffisante ». Le Pacte Tchéco-Yougoslave du 31 août 1922 renforce cette union, mais c'est le Pacte de Genève (16 février 1933) qui donne le plus nettement à la Petite Entente son caractère organique (27). Il fonde un Conseil permanent « constitué comme un organe directeur » qui doit se réunir trois fois par an. Ce Pacte décide que dans des cas déterminés les Etats de la Petite Entente peuvent se faire représenter par un seul membre. Il exige le consentement unanime des Trois Parties Contractantes pour tout traité signé par l'une d'elle ou tout acte unilatéral engageant sa politique extérieure. Il demande que soit opérée autant que possible l'unification de leurs traités politiques. Enfin un Conseil économique permanent sera créé en même temps qu'un Secrétariat dont une section s'établira à Genève.

Cette union a joué un rôle dans la vie même de la Société. Depuis 1926 la Petite Entente est un des organismes de désignation des candidats. En plus, et à l'intérieur même de l'Assemblée, elle est constituée comme un groupe. Il n'est pas rare qu'un seul délégué y parle au nom des Trois Etats, et nous l'avons vu naguère encore à propos de réforme.

Pourtant, en dépit de ces apparences nous ne croyons pas que la Petite Entente soit autre chose qu'une alliance défensive. Ses fins sont uniquement politiques : que ce soit d'empêcher la constitution d'une Confédération danubienne où la Hongrie par sa culture et son dynamisme, aurait pu jouer un rôle prépondérant (28), ou d'empêcher toutes modification du statu quo territorial (29). Empêcher les modifications par la violence eût

(27) Voir ce traité dans le *Recueil de textes* de Le Fur et Chklaver, p. 1.082 sqq.

(28) Nous avons déjà cité les propos de M. Benès (d'après Codresco : *La Petite Entente*, pp. 250-251). La Conférence de Bucarest (9-11 mai 1925) devait montrer encore l'hostilité de la Petite Entente à l'idée de confédération danubienne. Voir cette Conférence et de nouvelles déclarations de M. Benès, dans Mousset : « La sixième Conférence de la Petite Entente ». *Europe Nouvelle*, 2 mai 1925, p. 676 : cité par Codresco, *op. cit.*, p. 342 sqq.

(29) « Mon désir personnel serait d'arriver à une formule englobant aussi les intérêts indirects et généraux des peuples victorieux. La Petite Entente signifierait alors l'alliance de tous les vainqueurs de l'Europe Centrale et Orientale pour le maintien de tous les traités contre toutes les attaques. » Déclarations de M. Take Jonesco à l'agence Avala, *Journal des Débats* du 9 juin 1921. Bien souvent la Presse de la Petite Entente devait dire que celle-ci n'avait pas d'autre but que le maintien des Traités. Le développement de l'affaire du Burgenland devait le montrer amplement (cf. Codresco : *op. cit.*, p. 213).

été juste, mais la Petite Entente devait adopter à Genève une attitude de fixisme intransigeant, auquel ses opinions sur la réforme du Pacte font encore écho. Le troisième but de la Petite Entente était d'opposer un front impénétrable à la restauration des Habsbourg (30). Toutes fins essentiellement politiques et négatives, sans aucun dessein (ou presque) de véritable construction internationale.

Ce qui atteste bien le caractère d'alliance de la Petite Entente, c'est qu'elle est expressément tournée contre un Etat : la Hongrie (et aussi la Bulgarie). La Hongrie est expressément nommée dans les premiers traités, elle ne l'est plus aussi explicitement par la suite, mais les nouveaux traités impliquant le renouvellement des précédents gardent le même caractère et les mêmes buts. Ce caractère devait faire la fragilité de la Petite Entente, instrument politique. Il a suffi que l'équilibre politique se soit déplacé pour qu'elle perde sa cohésion et son intérêt. L'année 1937 vit bien des tiraillements entre les trois Etats, et leurs politiques ne furent plus aussi synchronisées, le danger qui les menaçait s'étant déplacé. Tandis que Yougoslavie et Roumanie se rapprochaient de Berlin, la Tchécoslovaquie voyait se préciser la menace allemande sur ses frontières. En dépit de toutes les déclarations, la Petite Entente n'est déjà plus ce qu'elle était.

D) LES ETATS DU NORD ET LE GROUPE DES NEUTRES

Nous ne parlerons pas des Etats Baltes et de leur union diplomatique partielle, ces Etats n'ayant pas une importance suffisante pour influencer sur les destins de la Société des Nations.

(30) Reportons-nous à son action lors des tentatives du malheureux Charles IV. L'avenir devait montrer, avec l'Anschluss, que les politiques de la Petite Entente ne voyaient pas très loin. Ils n'ont plus à craindre le retour des Habsbourg, mais je crois qu'Hitler fait peser sur eux un autre danger que les anciennes dynasties. Ces Etats avaient pourtant des circonstances atténuantes dans le révisionnisme exagéré et somme toute maladroit de la Hongrie. En particulier dans cette théorie souvent soutenue à Budapest que le Traité de Trianon n'ayant pas été signé par le Monarque ne lui serait pas opposable (d'après Benès : « The Little Entente », *Foreign Affairs*, New-York, 15 septembre 1922, p. 68 ; cité par Codresco : *La Petite Entente*, p. 235). Pourtant nous savons que la vraie crainte des Etats de la Petite Entente était que leurs minorités, qu'ils traitaient peu favorablement, ne sente se réveiller leur irrédentisme au retour de leurs anciens souverains. Il est curieux de voir M. Benès craindre tellement le retour des Habsbourg qu'il s'en oppose à la restauration de toute dynastie déchue après la paix : cf. sa position vis-à-vis d'une restauration éventuelle des Wittelsbach en Bavière (Codresco : *La Petite Entente*, p. 284).

Venons-en tout de suite aux Etats du Nord, c'est-à-dire aux Etats Scandinaves auxquels la Finlande vient de se joindre. Ces Etats représentent tout à la fois une unité géographique, groupés qu'ils sont autour de la Péninsule Scandinave, une unité culturelle, leurs langues sont proches et il n'est pas très difficile à leurs concitoyens de se comprendre entre eux, enfin l'histoire les a étroitement liés : tour à tour, chacun d'entre eux a du subir l'hégémonie des autres, mais loin qu'il en soit resté des rancunes, c'est une certaine fraternité qui en est résultée. Le régime politico-social est le même dans les trois pays scandinaves : la monarchie jointe à un système social très avancé (Ce n'est pas le moindre exemple que ces pays donnent au monde). Enfin leurs Maisons royales sont étroitement apparentées.

La politique extérieure de ces trois Etats suit naturellement la même ligne : la neutralité. Politique déterminée par leur situation géographique, par les nécessités de leur commerce, par une certaine mystique aussi. Sans doute aucun Pacte ne lie-t-il ces Etats, mais leur situation géographique identique d'une part, leur souci d'observer une stricte neutralité d'autre part, leur font prendre des positions diplomatiques aussi étroitement parallèles que si un Pacte les y obligeait.

L'entrée de la Finlande dans l'Union Nordique est intéressante. Elle achève de prouver que cette union n'est tournée contre personne. On sait en effet qu'il reste pas mal de problèmes pendants entre la Suède et la Finlande, et que, si elles n'en sont plus au conflit aigu, comme après la guerre, l'attitude des des Nationalistes finois vis-à-vis de la minorité suédoise de Finlande risque d'amener encore des frictions. D'autre part la République Finlandaise n'a pas avec les Etats scandinaves la communauté éthique, culturelle, historique que ceux-ci ont entre eux. L'histoire nous dira ce que vaut exactement cet élargissement.

La grande faiblesse de l'Union Nordique tient à ce qu'elle ne comporte aucun système de sécurité. L'idée d'un Pacte de défense entre les Etats y est peu populaire (31). L'opposition viendrait paraît-il surtout des partis gouvernementaux du Danemark et des nationalistes finois (32). Le seul organe de cette

(31) Cf. les critiques qu'y oppose M. Unden : *Revue des Commentaires de Presse*, Société des Nations, Section d'Information, n° 2.974, 22 avril 1937.

(32) Cf. *Svenska-Dagbleadet* (Suède), 24 avril 1937.

union demeure des conférences, telle la Conférence d'Helsinki en 1937, où les Ministres des Affaires Etrangères discutent ensemble des différents problèmes politiques.

A la Société des Nations, les trois États Scandinaves se sont toujours présentés comme un front unique, et ceci dès la première Assemblée où ils déposèrent des projets d'amendements singulièrement parallèles. Mais c'est à l'intérieur du groupe des Neutres qu'ils ont surtout milité. (Nous ne pouvons nous empêcher de critiquer cette appellation de « Groupe des Neutres », aussi blâmable que celle de « Principales Puissances Alliées et Associées » du Pacte. Il faudrait que disparaisse une terminologie héritée de la Grande Guerre). Ce groupe qui comprend, avec eux, la Hollande, la Suisse et l'Espagne a eu une influence considérable à la Société, non seulement parce qu'il est un des organes de désignation de candidats au Conseil depuis 1926, mais parce qu'il tend à jouer le rôle d'arbitre dans la Société (33). Rôle favorable mais qui par certain côté est inquiétant. Les Etats traditionnellement neutres ont une double tendance à redouter les engagements, et à faire de leur neutralité une mystique, sans voir que si elle se justifie pour eux par des raisons géographiques ou historiques, elle pourrait de la part d'autres puissances n'être qu'une lâcheté. Tant que M. de Madariaga s'est trouvé le leader du groupe des Neutres, l'intensité de son sens international a compensé ce que les tendances générales de ce groupe avaient trop de négatif. Aujourd'hui, après la malencontreuse divulgation d'un de ses plans, après surtout les malheurs de sa patrie, M. de Madariaga ne peut plus jouer le même rôle et c'est dommage pour tous. Il est vrai que les projets de réforme présentés sous ses auspices sont déjà très négatifs. Depuis, chacun des Etats du groupe des Neutres tend à s'enfermer dans sa neutralité. L'affaire espagnole lui retirant sa principale associée, achève de lui ôter de sa valeur.

E) L'UNION BALKANIQUE

Un des intérêts de l'Union Balkanique est qu'elle s'est voulue dès le début comme un essai d'organisation régionaliste de

(33) C'est devenu la coutume que le groupe des Neutres ait des réunions privées lors des Assemblées de Genève et rédige, comme il le fit à propos de la Réforme, des communiqués à la Presse.

l'Europe (34). La première Conférence Balkanique eut lieu en 1930. C'est l'époque où au début d'une grande crise qui n'a été que s'accroissant jusqu'à nos jours, on s'aperçoit le plus vivement des difficultés et des faiblesses d'une Société des Nations universelle. Au même moment, l'idée régionaliste se propage. Rien d'étonnant qu'on ait essayé de circonscrire la zone si brûlante des Balkans et d'y créer, régionalement, la paix.

Que les Balkans présentent un certain caractère d'unité, ce n'est un doute pour personne. Unité géographique au premier plan, unité historique de l'ancien Empire turc, unité religieuse du Schisme oriental, unité économique qu'on nie parfois. En effet, aucun de ces Etats n'est complémentaire des autres, les échanges entre eux sont très restreints, mais ce fait vient d'une unité plus profonde encore : ces Etats sont tous des pays agricoles, ayant à peu près la même production et les mêmes besoins. Une politique économique commune leur procurerait sur les marchés du monde une situation bien meilleure que leur situation actuelle.

Mais à cette unité ethnique, historique, culturelle, géographique, religieuse (sauf en ce qui concerne la Turquie), répond un morcellement politique complet et des oppositions très vives, dues d'ailleurs en partie à cette unité : le brassage des peuples est tel que les frontières sont difficiles à fixer et que partout subsistent des minorités. Rien d'étonnant qu'on ait essayé d'apaiser ces conflits politiques : une certaine fédération des Etats Balkaniques ne serait-elle pas le seul remède à ces conflits ?

C'est ainsi qu'est né un mouvement vers l'union balkanique. Ce mouvement est, si je puis dire, à deux branches : les Conférences balkaniques d'une part, l'Entente balkanique d'autre part. Celle-ci ne prétend pas, d'ailleurs, être autre chose qu'une cristallisation de celles-là. En fait, je ne pense pas que ces deux branches, que ces deux mouvements, se juxtaposent absolument.

Le mouvement des Conférences est né le premier d'une initiative semi-privée, celle du Bureau International de la Paix. Le Gouvernement Hellénique devait lui donner un puissant appui, et tous les gouvernements balkaniques l'accueillirent assez favorablement puisqu'à la Conférence d'Athènes

(34) Cf. Papaniastassiou : « Vers l'Union Balkanique ». *Conciliation Internationale*, Paris, 1934, p. 3.

ils envoyèrent des observateurs qui n'étaient rien moins que leurs représentants accrédités près la République Hellénique. Les dits pays balkaniques, Albanie, Bulgarie, Grèce, Roumanie, Turquie et Yougoslavie y avaient envoyé d'importantes délégations d'hommes d'Etats, de juristes et de savants. Les Conférences se succédèrent d'année en année, donnant des résultats, surtout pour préparer la solution des difficultés économiques, juridiques ou intellectuelles.

En 1934, on allait prétendre cristalliser les résultats de cette expérience en concluant un Pacte Balkanique. Le malheur est que seuls quatre Etats devaient en être les signataires : la Grèce, la Turquie, la Yougoslavie et la Roumanie : l'Albanie, enchaînée à la politique italienne ne devait pas y accéder, non plus que la Bulgarie : les temps n'étaient sans doute pas murs pour que cet Etat, vaincu de la guerre et au détriment de qui s'était opéré la stabilisation territoriale des Balkans, accède à un Pacte dont un des articles garantissait le *statu quo* (35). Le Gouvernement bulgare proposa bien la signature d'accords bilatéraux de non-agression avec tous ses voisins. Mais de tels accords ne pouvaient pas avoir l'intérêt constructif d'un Pacte général qui n'eût été sans doute que le prélude d'accords plus étroits : un acheminement vers le fédéralisme. Il semble à première vue que c'est cela que voulait empêcher la Bulgarie, tout en donnant un gage de ses intentions pacifiques. On devait d'ailleurs s'engager dans cette voie des accords bilatéraux (36).

L'absence de l'Albanie et de la Bulgarie enlève beaucoup de son intérêt à l'Entente Balkanique. Pourtant, en dépit de cette absence, celle-ci s'est organisée un peu sur le modèle de la Petite Entente, avec un Conseil Permanent des Ministres des Affaires Etrangères, un Conseil Economique et un Secrétariat (37).

Si intéressante que paraisse politiquement l'Entente Balkanique (38), si pleine d'avenir qu'on soit en droit de la supposer, il ne semble pas qu'elle ait joué un très grand rôle dans la Société des Nations. Elle n'est pas corps de désignation électorale,

(35) Voir le texte de ce Pacte dans Papaniassassiou : « Vers l'Union Balkanique ». *Conciliation Internationale*. Paris, 1934, p. 269.

(36) Cf. Boyle : « Towards Balkan Unity ». *Contemporary Review*, 1937, p. 405 ; seul un Traité Bulgaro-Yougoslave fut conclu.

(37) Sur la vie de ces organismes consulter la *Revue des Balkans*. éditions Flamma, Athènes.

(38) Il y aurait à étudier ses ramifications avec la Petite Entente, en se rappelant les efforts qu'avait fait autrefois celle-ci pour s'adjoindre la Grèce,

et à ce point de vue la Turquie se groupe avec l'Asie, tandis que la Roumanie et la Yougoslavie font partie de la Petite Entente. La Bulgarie procède à la désignation avec les sans groupes. Rôle restreint, disions-nous, et c'est assez curieux à constater quand on remarque que l'Entente Balkanique s'est plus que tout autre présentée comme un aboutissement de l'évolution de la S. D. N.

Son intérêt est essentiellement politique, et son véritable but est politi que : débarrasser les Balkans de l'influence des grandes Puissances. N'accuse-t-on pas leurs rivalités d'avoir sans cesse dressé les Etats balkaniques les uns contre les autres ? L'Union Balkanique est plus curieuse à étudier du point de vue de l'évolution de l'Europe que de celui du développement du Pacte et de sa réforme.

*
**

Voici donc l'ensemble des groupements disparates et complexes qui semblent se dégager de la Société, en dépit de son universalisme. On ne peut pas discerner dans cet ensemble les critères d'une Union régionale type. On se trouve en face de la diversité même de la vie. Ces groupes montrent pourtant la « régionalisation » exacte de la Société des Nations, dont nous allons voir les manifestations dans la constitution de ses organes centraux et dans le domaine de la sécurité collective.

§ 2. — Le régionalisme dans les organismes de la Société des Nations

Ces groupes régionaux que nous avons vu se former jouent leur rôle dans la vie de la Société des Nations. Peu à peu, à travers eux, le régionalisme s'est infiltré ou a tenté de s'infiltrer dans ses divers organismes : Assemblée, Conseil, Secrétariat, de même qu'ils devaient mener à une très grande fortune l'idée de la « régionalisation » de la Sécurité Collective. Nous allons étudier ces tendances et voir comment, dans le passé, s'est développé ce régionalisme intérieur à la Société et quelles directions nouvelles, à travers les projets de réforme, il semble adopter.

a) *Le régionalisme à l'Assemblée*

Disons-le tout de suite, l'Assemblée est demeurée très en dehors de ce courant. Nous ne voyons guère les groupes s'y manifester qu'à l'occasion des élections au Conseil (nous aurons l'occasion d'y revenir). Le caractère d'égalité universaliste de l'Assemblée est même si marqué que l'idée de représentation régionale ne joue pas d'une manière sensible dans la composition des bureaux de ses Commissions comme cela aurait pu se faire (39). Tout ce qu'on peut signaler (40), et il ne s'agit point là de régionalisme, c'est un partage d'attributions entre grandes et petites Puissances. Les six vice-présidents de l'Assemblée étant choisis parmi les représentants de grandes puissances, l'usage s'est établi qu'on prenne de préférence les présidents de Commissions parmi les représentants d'Etats secondaires (41).

Le caractère de l'Assemblée explique qu'elle soit réfractaire au régionalisme, puisque par définition elle est l'organe universel et que sa composition repose sur le principe de l'égalité juridique des Etats. Un développement très poussé du régionalisme lui garderait-il ce caractère ? Il est à remarquer que les projets continentalistes ne prévoient plus cette Assemblée générale des Etats : celle-ci existerait réduite à l'échelle continentale dans chacun des grands organismes associés. Au dessus on ne trouverait plus qu'un Conseil super-continentale, composé non pas de représentants des Etats, mais de représentants des Sociétés locales.

Même sans aller jusque là, tout régionalisme un peu poussé aura cette action sur l'Assemblée. Il tendra à sa suppression (ou si on préfère à son morcellement), et c'est plutôt le Conseil qui subsistera, comme super-Conseil des Sociétés locales des Nations. Plusieurs auteurs entrevoient ce développement ; mais c'est sans doute M. Alvarez qui l'a le plus étudié (42). Anticipations juridiques — nous sommes sans doute trop loin de la réalisation pour qu'elles aient un véritable intérêt. Tâchons

(39) Cf. Marcel-Henri Prévost : *Les Commissions de l'Assemblée de la S.D.N.*, Paris, 1936, pp. 39 sqq.

(40) Il arrive aussi parfois que le représentant d'un Etat y parle au nom d'un groupement : c'est le cas fréquent pour la Petite Entente.

(41) Cf. *id.*, *ibid.*, p. 36.

(42) A. Alvarez : « La Réforme du Pacte ». R.D.I., 1937, n° 2, pp. 515-517.

lentement de préparer une Europe, après cela on verra comment l'unir avec l'Association Pan-Américaine grâce à un système de super-Conseil !

b) *Le régionalisme au Conseil*

Si le régionalisme s'est introduit à l'Assemblée, ce n'est guère que par rapport au Conseil, dans la constitution des groupes électoraux pour la désignation des Membres non permanents de celui-ci.

C'est en effet dans la composition du Conseil que le régionalisme a reçu, à la Société des Nations, une de ses principales applications. Nous avons déjà eu l'occasion d'en retracer le mouvement (43).

La composition du Conseil fut toujours un grave problème. La difficulté d'arriver à établir un roulement pour l'élection des Membres non permanents devait tendre fatalement à sa « régionalisation », tout criticable que soit ce système. La difficulté d'établir un roulement n'est pas la seule condition qui ait influé sur cette procédure : le Conseil avait à l'origine un caractère presque exclusivement européen, qui devait soulever les protestations des autres parties du monde. Ce caractère européen s'explique par bien des raisons, la place de l'Europe dans le monde, l'abstention des Etats-Unis qui a comme désaxé la Société des Nations, le fait que la liquidation de la Guerre posait avant tout des problèmes européens (44).

Mais immédiatement les Etats des autres parties du monde protestent. Ce sont à la première Assemblée les propositions Chinoise et Vénézuélienne (45), cette dernière assez compliquée et rigide, imaginant que les sièges temporaires soient confiés l'un à un pays d'Asie ou d'Océanie, un autre à un Etat d'Amérique Latine, et les deux autres, le premier à un pays européen ou Africain de plus de dix millions d'habitants et le second à un Etat de même secteur géographique, de moins de dix millions d'habitants.

(43)

(44) Sur ces raisons, cf. Georges Popovitch : *La composition du Conseil de la Société des Nations*. Lausanne, 1929, p. 114.

(45)

(46)

(47)

Ces propositions furent rejetées, ou plus exactement n'aboutirent qu'à un vote assez platonique de l'Assemblée de 1920 qui déclara le régionalisme « un principe dont les Membres doivent s'inspirer dans leurs votes (47).

La Chine reprit avec patience sa proposition les deux années suivantes. Repoussée en 1921, elle proposa en 1922 que parmi les sièges électifs portés au nombre de six, cinq soient réservés à l'Europe et à l'Amérique et un à l'Asie (48). Elle n'aboutit encore qu'à un simple vœu de l'Assemblée.

Remarquons qu'à cette époque c'est un régionalisme continental qui est proposé. La grande crise de 1926, qui devait consacrer le régionalisme dans les élections au Conseil, devait aboutir à la représentation de groupes géographico-politiques plus complexes. C'est ainsi que des groupes d'Etats devaient se constituer comme des collèges de désignation de candidats, tels le groupe des Neutres ou la petite Entente.

Nous voyons encore vers cette époque une proposition brésilienne, présentée par M. Montarrayos demandant que deux sièges permanents appartenissent au Continent Américain, et un nouveau projet chinois demandant deux sièges permanents pour les autres Continents que l'Europe et l'Amérique (49), système de représentation continentale par conséquent ; mais c'est un régionalisme de groupes que devait adopter la Société à cette époque : trois sièges électifs sont réservés à l'Amérique latine, un à la Petite Entente, un autre au groupe des Neutres et une « représentation adéquate » à l'Asie ; en fait un siège aussi.

Ce régionalisme allait, si je puis dire, se compliquer. En effet, avec ce système certains Etats non groupés n'appartiennent à aucun collège de désignation de candidats : il allait falloir réserver un siège aux non groupés.

Le triomphe du système de la représentation par groupes sur la représentation continentale allait enfin être consacré par la demande chinoise (50) de création d'un second siège pour l'Asie. Qu'il y ait ainsi deux groupes asiatiques de désignation : l'un pour l'Asie Orientale et l'autre pour l'Asie Occidentale. Nous l'avons déjà dit au cours de cet ouvrage, le grand inconvénient de ce système est d'aboutir à une multiplication des siè-

(48)

(49) Projets cités par G. Popovitch : *La composition du Conseil*, p. 120.

(50) Cf. A. 1936 (XVII), C. I, 24 sept. 1936.

ges du Conseil (51). Un régionalisme plus poussé géographique-ment, une décentralisation encore plus parcellaire risqueraient d'aboutir à faire du Conseil une deuxième Assemblée. La seule manière d'accentuer ce régionalisme des élections, puisque certains gouvernements semblent y tenir (52), serait de transformer les collèges de désignation de candidats que constituent les groupes, en collèges électoraux, soit que ceux-ci se substituent à l'Assemblée, soit qu'ils présentent, comme le propose la Colombie, « une liste de candidats » aux suffrages de l'Assemblée (53). Si le régionalisme devait beaucoup s'accentuer, sans doute en arriverait-on là, mais une telle réforme suppose que ces groupes soient déjà devenus de petites Sociétés des Nations locales, autrement elle n'aurait aucun intérêt.

C'est presque toujours sous l'angle des élections que le régionalisme s'est introduit au Conseil. Sa nature d'organe central ne permet d'ailleurs guère une autre décentralisation. Pourtant la Ligue Britannique des Associations pour la Société des Nations propose (54) que l'examen des questions au Conseil se fasse d'abord d'une façon régionale. Il y aurait là une sorte d'examen préalable par les principaux intéressés. On sent que la Ligue Britannique a été influencée par les affaires de Leticia et du Chaco. Pour intéressante que soit cette proposition, cette procédure ne nous en semble pas moins dangereuse. La Société des Nations n'est déjà que trop lente et je crois dangereux de risquer d'ajouter de nouveaux délais à la solution des conflits.

c) *Le régionalisme au Secrétariat*

Nous nous sommes interdit de parler dans cette thèse de la réforme de la Cour Permanente de Justice Internationale ou de l'Organisation Internationale du Travail. Disons simplement qu'on propose parfois d'y introduire le régionalisme ; et que nous croyons ces tendances néfastes pour ces organismes. Aussi néfaste nous paraîtrait une réforme régionaliste du Secrétariat

(51) Contrairement à ce que pense la Ligue Anglaise pour la Société des Nations qui propose le régionalisme des élections comme un remède contre cette multiplication. Mémoire du 28 janvier 1935.

(52) Cf. Uruguay : *J. O.* 154, p. 8 ; Pérou, *ibid.*, p. 25 ; Colombie, *ibid.*, p. 20.

(53) Voir aussi Yepes et Pereira da Silva : *La question de la Réforme de la Société des Nations*, p. 27.

(54) Mémoire du 28 janvier 1935.

Général de la S. D. N. Il ne s'agit pas ici d'un organisme politique, mais d'un organisme administratif, et, si on peut imaginer qu'une décentralisation très poussée de la Société amènerait la création de Secrétariats locaux (Secrétariats de groupes ou de continents), il sera toujours nécessaire d'avoir un Secrétariat universel à caractère purement international. Ses fonctions techniques l'exigent : son organisation d'hygiène, son organisation économique et financière et son organisation juridique même perdraient beaucoup de leur valeur une fois fragmentées.

Le recrutement régional des fonctionnaires internationaux présenterait-il un intérêt ? Nous ne le pensons pas car ce recrutement doit s'opérer d'après la qualité des candidats en non selon un système politique, quel qu'il soit. Il ne faudrait pas risquer de nuire au caractère « international » ou mieux « supranational » du Secrétariat. C'est ce que ne manquerait pas de faire une représentation de groupes régionaux en son sein (55).

Ce n'est pas d'ailleurs qu'une certaine adaptation au régionalisme ne soit possible au Secrétariat. Cela pourrait se faire en particulier par le système de bureaux de liaison comme celui qui fonctionnait il y a deux ans encore pour l'Amérique latine (56). On pourrait entrevoir aussi une collaboration étroite avec le Secrétariat de certains groupements régionaux, Petite Entente, Entente Balkanique, etc...

§ 3. — Le régionalisme dans la sécurité collective

A) LES ENTENTES RÉGIONALES

Nulle part l'idée régionaliste n'a reçu tant d'adhésions que dans le domaine de la sécurité collective. C'était ce régionalisme de la sécurité collective qu'entrevoyait le projet d'amendement tchécoslovaque. Le projet de Traité d'Assistance Mutuelle, lui aussi est un régionalisme de la sécurité collective.

(55) Ce système est préconisé aujourd'hui par le Gouvernement du Pérou. *J. O.* 154, p. 62. Notons avec un certain étonnement l'évolution des idées de M. Jean Ray sur ce point, car il semble croire aujourd'hui, dans son article sur « L'éventuelle Réforme de la Société des Nations » (*R.D.I.L.C.*, 1936, pp. 238-239), que le problème du recrutement du Secrétariat pourrait trouver une solution dans le régionalisme.

(56) Cf. M. Perez Guerrero : *Les Etats d'Amérique Latine et la Société des Nations*. Paris, Pedone, p. 74 sqq.

Il n'est pas jusqu'au Protocole de Genève qui ne prévoit ce régionalisme. Et combien plus encore les actes de Locarno ! Au fur et à mesure que la Société des Nations dure, cette idée voit s'accroître son crédit. Briand lui-même y avait partiellement adhéré (57). La Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, puis cette Conférence elle-même font un large crédit au régionalisme de la sécurité. C'est d'abord le *Memorandum Politis* (*Memoranda de Prague*) (58), qui étudie très sérieusement les modalités que pourraient revêtir les ententes régionales et les recommande (59). Le Plan de paix français du 5 février 1932 est un plan de sécurité régionale (60). C'est enfin le Pacte Européen de Sécurité élaboré par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du Désarmement (61).

En même temps que s'élaborent ces études et ces projets, de nombreuses conventions de sécurité collective sont conclues ou tout au moins tentées. La Petite Entente se resserre par le Traité du 16 Février 1933, qui d'ailleurs en fait un véritable organisme : il dépasse la simple adaptation régionale du principe de la sécurité collective (62). C'est en France la politique de Barthou et les efforts vers la signature d'un « Locarno de l'Est », système collectif régional qui eût groupé l'Allemagne, la Pologne, l'U.R.S.S., la Tchécoslovaquie et les Etats Baltes. Il ne reste de cette tentative que l'accord franco-russe. En 1934 nous trouvons la signature du Pacte Balkanique entre la Turquie, la Roumanie, la Grèce et la Yougoslavie.

Enfin le Plan de paix français du 6 avril 1936 est lui aussi régionaliste.

Ce développement explique la faveur dont jouissent les ententes régionales aussi bien parmi les auteurs que dans un

(57) Aristide Briand : « Le droit à la Sécurité et la neutralité internationale ». *Europe Nouvelle*, 20 septembre 1924, cité par Alvarez : « La Réforme du Pacte », p. 79.

(58) Doc. C. Prep., série VI, pp. 142 à 158.

(59) Cf. *Politis* : « Pour les Etats qui éprouvent le besoin de rechercher des garanties supplémentaires plus efficaces, un des moyens les plus pratiques à leur recommander est, outre le développement des procédures pacifiques, la conclusion de Pactes de sécurité avec des Etats appartenant à la même région géographique ». A. 1928, P., p. 114.

(60) Doc. Conf., vol. , pp. 113 à 116 ; de même le projet Haïtien, p. 141, le plan du 14 novembre 1932 était lui aussi régionaliste, ainsi que le projet britannique du 16 mars 1933, vol. II, p. 476.

(61) Mai-juin 1933. Doc. Conf. D/C G. 108. L'assistance ne devrait être promise que dans une région déterminée.

(62) En voir le texte dans le *Recueil* de MM. Le Fur et Chklaver, p. 1.082 sqq.

grand nombre de projets gouvernementaux. Cette idée eut au début de la discussion sur la Société une véritable vogue (63). Pour ce qui est des ententes régionales proprement dites, dépassant le simple cadre de la Sécurité collective, mais l'englobant, nous trouvons la Colombie, Haïti, Panama, le Pérou (64) ; sur le plan des accords d'assistances mutuelles, limitant strictement l'accord à la sécurité ou même à l'application des sanctions, nous trouvons une partie de l'Empire Britannique (l'Angleterre, le Canada, l'Australie y sont favorables, tandis que la Nouvelle Zélande se montre plus réticente et que l'Afrique du Sud et l'Irlande se retranchent derrière l'indivisibilité de la paix). La France, la République Dominicaine, l'Esthonie, l'Irak, la Lettonie, la Lithuanie, la Norvège, la Finlande, l'Argentine, la Petite Entente, l'U.R.S.S. se montrent favorables (65). La Chine s'y résignerait (66).

Les arguments par lesquels on tente de justifier ce régionalisme de la sécurité collective ont été souvent exposés, et sont très convaincants : « Les gouvernements et les peuples, écrit M. Jean Ray (67) n'accepteront aujourd'hui dans une action commune pour le maintien de la paix, que des obligations proportionnées à leurs intérêts. Si les textes ne s'inspirent pas de cette idée, ils ne peuvent pas résister à l'épreuve. C'est ce qu'on vient de constater ». Et c'est parce que ce danger est apparu depuis longtemps aux hommes d'Etat qu'on a vu des accords particuliers se juxtaposer au Pacte. Telle est la justification... des ententes régionales ». Ce motif est celui qu'invoquait M. Delbos (France) à la tribune de l'Assemblée (68). L'impossibilité d'intéresser tous les peuples au même degré à un conflit a bien été mise en relief par l'affaire Italo-Ethiopienne. L'échec même des sanctions dans ce cas a fortement accentué la poussée ré-

(63) Citons, entre autres opinions et sans compter tous les auteurs dont nous aurons l'occasion de préciser les positions au cours de ce développement : Etats-Unis : Ligue Américaine pour la Société des Nations, *Projet de Réforme, Chronicle of World affairs*, New-York, 3 juin 1936 ; Grande-Bretagne : *Times*, 1^{er} janvier 1937 ; *Manchester Guardian*, 31 déc. 1937, *News Chronicle*, 1^{er} janvier 1937 ; France : Fédération des Associations pour la Société des Nations, *Mémoire*, juin-septembre 1934, Réunion de Bourges présidée par M. Paul-Boncour ; cf. *Journal des Nations*, 2 décembre 1936.

(64) *J. O.* 154, p. 92.

(65) *J. O.* 154, p. 83.

(66) *Ibid.*, p. 30.

(67) Jean Ray : « L'éventuelle Réforme de la Société des Nations ». R.D. I.L.C., 1936, n° 2.

(68) A. XVI 1936, P., p. 60 ; dans le même sens, M. Cantilo (Argentine) : A. XVII 1936, P., 30 sept. 1936 ; et M. de Graeff (Pays-Bas) : A. 1936 XVI, P., p. 45.

gionaliste. Désormais si on croît à l'utilité de sanctions économiques générales, on sait ne pouvoir compter sur tous les Etats-Membres pour des sanctions militaires. Pourquoi ne pas mettre les textes de la Société en harmonie avec cet état de fait (69) ?

A côté de cet argument si juste et qui ne peut pas ne pas emporter notre adhésion, on en invoque un autre de beaucoup moindre valeur : la nécessité de localiser les conflits (70). Que certains conflits sud-Américains soient localisables, c'est possible. Mais il n'en est pas ainsi en Europe, et l'affaire Sino-Japonaise a montré qu'il n'en était pas ainsi en Asie, puisque d'une manière ou d'une autre tous les Etats européens y « interviennent ». Imagine-t-on un conflit dans les Balkans ou sur le Danube, où l'Angleterre, la France et l'Italie pourraient vraiment rester neutres ? Nous écrivons ces pages avant septembre 1938 ! Le mieux qu'on pourrait espérer serait une « non-intervention » avec envoi de matériel, de « volontaires » et de techniciens comme en Espagne. Cette dernière aventure a, je crois, suffisamment montré l'inanité de la localisation des conflits quand l'interdépendance des Etats est telle que toute nation un peu puissante a des intérêts partout.

Mais cette idée du régionalisme dans la sécurité collective recueille une non moins vive opposition. On reproche en premier lieu à ce système d'être un retour marqué aux alliances d'avant guerre (71). Est-ce tout à fait faux ? Certains accords d'assistance mutuelle ou certaines ententes régionales légitiment en partie ces inquiétudes (72). On invoque aussi les lacu-

(69) Sur ce point : cf. Editorial de l'*Europe Centrale*, Prague, 25 mai 1936 ; et éditorial du *Daily Herald*, Londres, 5 mai 1936.

(70) Rivas Cacuna (Chili) : A. XVI 1936, P., p. 46 ; Zaldumbide (Equateur) : A. 1936 XVII, 30 septembre 1936 ; Rivas Vauma (Chili) : J. O. 1936, p. 752.

(71) Cf. Allemagne : *Frankfurter Zeitung*, 19 sept. 1936, signé W.V.D. Les arguments allemands n'ont pas toujours la même valeur, témoin cet article de M. Rudolf Kirscher, dans la *Frankfurter Zeitung* du 27 sept. 1936 ; à son dire : « On promet dans ces Pactes que ce qu'on est sûr de ne pas tenir » ; Grande-Bretagne : *Daily Herald* du 5 février 1936, discours de Lord Allen of Hurtwood ; *Le Temps*, 23 juin 1936 ; Editorial du *Times*, 14 avril 1936. Il faut noter que la position du *Times* a évolué par la suite, puisque le 1^{er} janvier 1937 on peut y voir soutenir l'opinion opposée ; Pays-Bas : *Algemeene Handelsblad*, 24 juin 1936. Il arrive que l'opposition ne soit pas motivée, car elle est due surtout à des raisons politiques : c'est le cas de la Chine : cf. Sun Wen Pao (Schanghai), 21 sept. 1935 et Ta Kon Pao (Tien Tsin), 4 juin 1936. Cf. Allemagne : *Deutsche Diplomatische-politische Korrespondenz*, 6 juillet 1936, article de Rudolf Kirscher : *Frankfurter Zeitung*, 5 juillet 1936.

(72) Parmi les Etats, la Hongrie invoque cet argument : discours de M. Tankos : A. 1936 (XVII), P., 28 sept. 1936. Le Gouvernement Bulgare prend la même attitude sans donner de motif précis : J. O. 154, p. 32 ; M. Paul-Boncour rappelle l'argument hongrois dans son rapport au Comité des Vingt-Huit, C.S.P. 10.

nes que ne pourraient pas manquer de laisser un réseau de Pactes ou d'ententes (73). Enfin on déclare parfois que ces Pactes et ententes nuisent au « dynamisme de la Société », qu'ils empêchent la revision (74).

B) GARANTIES POUR QUE CES ENTENTES NE DÉGÉNÈRENT PAS EN ALLIANCES

Ces objections ne suffisent pas à convaincre de renoncer au régionalisme de la sécurité collective : il est seul possible. Au vrai ce n'est pas celui-ci qu'on redoute, mais un certain état d'esprit, en un mot la manière dont il pourrait être mis en œuvre. Ce qu'il faudrait c'est prendre des garanties pour que les accords ou ententes régionales ne dégénèrent pas en alliance (75), pour que le rôle des organes de la Société ne s'en trouve pas sensiblement diminué, et toute une organisation pratique afin qu'aucun pays ne se trouve isolé dans le réseau des pactes et ententes.

Étudions donc les différentes suggestions des gouvernements ou des auteurs.

On propose que ces accords soient uniquement défensifs. C'est une évidence, mais une qualification ne suffit pas à constituer une garantie (76). Un traité qualifié de défensif peut voiler des desseins belliqueux. Insuffisante aussi nous paraît la mention de M. Eden, lorsqu'il disait, au nom du Gouvernement Britannique, que les Pactes et ententes régionaux devaient être « harmonious with the Covenant » (77). Le vague d'une telle déclaration ne nous permet pas de nous y arrêter.

Le premier groupe des garanties envisagées consiste dans une intervention très générale des organes de la Société et une

(73) Major Général Temperley : « Comments on the proposals of Dr de Auer ». N.C.Q., sept. 1936, p. 238 ; *Algemeen Handelsblad*, 12 mars 1936 ; peut-être est-ce la raison de l'inquiétude exprimée par la presse chinoise ?

(74) Cf. Discours du Général Tanksoz : A. 1936 XVII, P., 28 sept. 1936 ; et Popolo d'Italia, 30 juin 1936.

(75) Cf. J. O. 154, p. 85 ; cf. Mémoire de la Délégation Britannique à l'occasion des Memoranda de Prague : Doc. Prép., Série VI, p. 184 ; et Memorandum Politis C.R.D.I. (e), p. 135 sqq ; et introduction aux modèles de Traité de Sécurité : A. 86 (1) 1928 IX. Voir aussi le rapport de M. J. Paul-Boncour au Comité des Vingt-Huit : C.S.P. 10, pp. 6 et 7 ; cf. Hymans, *Journal de Genève*, 27 juin 1936.

(76) Cf. Jean Ray : « L'éventuelle Réforme... », R.D.I.L.C., 1936, n° 2.

(77) J. O. 154, p. 85 ; cf. Gouvernements Danois, Finlandais, *ibid.* ; M. Eden donne par la suite de meilleures précisions.

étroite soumission à leurs décisions. Il est évident, comme le soulignent plusieurs gouvernements, que les ententes et les pactes ne doivent pas supplanter la Société, mais être uniquement un aménagement des dispositions du Covenant (78), le maintien de l'organisme central est la première condition du régionalisme de la sécurité collective. Il s'agit donc de ménager le rôle du Conseil et de l'Assemblée. A ce point de vue on peut prévoir que les traités constitutifs d'entente et les pactes d'assistance mutuelle soient soumis à leur approbation (79). On peut aller plus loin et désirer que le Conseil s'interpose pour la conclusion de ces pactes, et qu'il en surveille expressément les clauses (80). Pour plus de sûreté, on pourrait dire que ces traités ne doivent être conclus qu'en conformité avec certains principes préétablis (81), et selon un véritable modèle — modèle assez souple, il faut le dire, car, M. Politis le remarquait dans son *Memorandum de Prague*, « la matière de la sécurité est essentiellement plastique » (82).

L'intervention du Conseil et de l'Assemblée s'impose encore pour coordonner les pactes (83). Ce peut leur être l'occasion d'un certain contrôle. Il faut arriver à ce qu'aucun Etat ne demeure, sinon par sa faute, en dehors d'un réseau de sécurité collective. Il faut parvenir aussi à ce que ces pactes ne se contredisent pas. C'est toujours le même problème du régionalisme : ne pas aboutir à des hostilités entre blocs, sous prétexte d'empêcher les hostilités entre Etats. De ce chef, il y aurait intérêt à ce que les cadres régionaux soient tracés par les organes de la Société (84). C'est peut-être un des meilleurs moyens pour que les pactes ne dégénèrent pas en alliances. Mais il faudra qu'on ne trace pas ces cadres arbitrairement, et qu'on s'inspire au contraire des mouvements mêmes de la vie internationale.

(78) *J. O.* 154, p. 86.

(79) Gouvernement Britannique : *J. O.* 154, p. 85 ; Autrichien, *ibid.* ; Danois, *ibid.* ; Estonien, *ibid.* ; rappel de l'Article 18 par le Gouvernement de l'U.R.S.S., *ibid.*, p. 86 ; nous renvoyons à ce que nous avons dit précédemment de l'article 18 ; cf. aussi Bruce (Australie), A. 1936 XVII, P., 29 sept. 1936. M. Jean Ray montre l'insuffisance de cette procédure : Jean Ray : « L'éventuelle Réforme... ». R.D.I.L.C., 1936, n° 2.

(80) Cf. *Memorandum Politis* : C.P.D.I. (e), p. 141.

(81) Cf. Gouvernement Britannique : *J. O.* 154, p. 85 ; Danois, *ibid.*, ; de Graeff (Pays-Bas), A. 1936 XVI, P., p. 45 ; cf. Jean Ray : « L'éventuelle Réforme... ». R.D.I.L.C., 1936, n° 2.

(82) C.P.D. 1 (e), p. 135.

(83) *Memorandum Politis* : C.P.D. 1 (e), p. 135.

(84) Cf de Graeff (Pays-Bas) : A 1936 XVI, P., p. 45.

Tout ceci suppose le maintien d'un certain universalisme (85). Si le régionalisme de l'action collective s'impose, il n'en est pas de même pour la décision sauf dans le cas absolu de légitime défense (86). On ne peut pas abandonner l'initiative de la guerre aux organes régionaux. Ce serait un risque trop gros du retour aux alliances, ou de conflits entre blocs (87). Ici l'intervention du Conseil et de l'Assemblée s'avère nécessaire. Eux seuls ont qualité pour déterminer l'agression ou pour décider de certaines mesures conservatoires que leur caractère rapproche beaucoup de mesures de guerre.

Quand M. Politis dit que les Etats non contractants ne doivent pas être engagés par les Pactes d'assistance mutuelle (88), nous ne le suivons pas. Le régionalisme de la sécurité collective répond à ce fait que nul n'est disposé à s'engager dans une aventure militaire où il n'a pas d'intérêt. Mais a-t-on le droit, une fois la Société prononcée dans un sens, d'empêcher un Etat d'appuyer son verdict de ses armes, même s'il n'appartient pas à tel ou tel réseau de pactes ? Disons-le tout de suite, une telle intervention ne peut se faire que si la Société des Nations, par ses organismes centraux, s'est prononcée. Mais sous cette garantie, tous doivent garder un droit d'intervenir.

Le maintien d'un certain universalisme reste donc nécessaire, si on veut que la décentralisation ne tourne pas en morcellement. Même pour les sanctions militaires. Ce sont elles pourtant que vise le plus la poussée régionaliste. Quant aux sanctions économiques, elles doivent demeurer générales, comme un contexte nécessaire de l'action militaire partielle. Pour elles, le fait que les Etats ne sont prêts à se risquer que là où ils ont un intérêt direct n'est pas aussi fort. Régionalisées, limitées, elles risqueraient de perdre toute valeur et de ne ruiner que leurs promoteurs (89).

(85) Voir sur ce point les communications des Gouvernements Chinois, Letton et Lithuanien ; *J. O.* 154, p. 86 ; cf. *Manchester Guardian*, 26 septembre 1937.

(86) Cf. Stephen Osusky : « La Réforme de la Société des Nations ».

(87) Cf. Rapport Paul-Boncour, C.S.P. 10, p. 6 ; Gouvernement Finlandais, *J. O.* 154, p. 85 ; Norvégien (spécialement explicite), *ibid.*

(88) C.P.D.I. (c), p. 137-140. Nous ne sommes pas sûr d'interpréter exactement la pensée de M. Politis.

(89) C'est la position du Gouvernement Français : cf. Yvon Delbos (France), A. 1936 XVI, P., p. 60 ; cf. Nicolas Politis : « Comments on the proposals of Dr de Auer ». N.C.Q., sept. 1936, p. 226 ; Spalaikovitch : *Séances et travaux de l'Académie diplomatique internationale*, octobre 1936 ; Propositions de M. Rolin à la XX^e Assemblée des Associations pour la S.D.N., Glasgow, 1^{er}-5 juin 1936.

Le second « système » de garanties, pour empêcher les pactes de dégénérer en alliances : leur ouverture (90). Un des meilleurs moyens d'éviter qu'ils apparaissent comme « tournés » contre tel ou tel pays, serait que tous puissent y accéder (91). Est-ce suffisant ? Voici ce qu'écrivait M. Jean Ray : « Si trois puissances A. B. C. se mettent d'accord sur certaines clauses destinées à faire échec à une puissance D, ces clauses pourront être conclues de telle manière que D ne puisse s'y rallier sans préjudice grave, en dehors même de tout dessein agressif ». M. Paul-Boncour fait allusion à ce danger dans son rapport au Comité des Vingt-Huit.

On ne s'est pas toujours engagé dans la voie de la liberté d'adhésion, soit qu'on ait voulu soumettre celle-ci à des conditions (bonnes ou mauvaises), soit qu'on ait prétendu la subordonner au consentement des co-contractants (93). Bien meilleure nous semble la suggestion d'organiser l'admission par les soins du Conseil (94). Lui-même surveillerait ainsi la constitution de chaque réseau de sécurité collective. Plus large sera le contrôle du Conseil, plus il y aura de chances que les pactes d'assistance mutuelle et les ententes régionales ne dégénèrent pas en simples alliances militaires (95).

Enfin une dernière garantie serait que ces accords ne se limitent pas à la sécurité : qu'il y ait en eux quelque chose de positif. Autrement ils risqueraient de provoquer une sorte de temps d'arrêt dans l'organisation de la vie internationale. Le désir de la sécurité et de la paix est un puissant moteur pour pousser les hommes à s'unir. S'ils se sentent mieux assurés, ils risquent de se cantonner chacun chez soi, et les gouvernements qui n'aiment jamais beaucoup qu'on touche à leur souveraineté y trouveront leur compte. M. Politis signalait ce danger pour l'arbitrage et la conciliation (dans son memorandum de Pra-

(90) Cf. Rapport Paul-Boncour, C.S.P. 10, p. 6 ; cf. Gouvernement de l'Irak, J. O. 154, p. 85 ; cf. Memorandum Politis, C.P.D. 1 (e), p. 139.

(91) A ce point de vue nous croyons avec M. Paul-Boncour qu'il y aurait intérêt à ce que le Pacte vise l'agresseur quel qu'il soit : C.S.P. 10, p. 7 ; et cf. Michel Pobers : « Les fondements de la Sécurité collective », *Tribune des Nations*, 10 juin 1937 ; cf. *Lemanus, N. Commonwealth*, janvier 1937, p. 53.

(92) Jean Ray : « L'éventuelle Réforme... », R.D.I.L.C., 1936, n° 2.

(93) C'était le cas du projet de Traité d'Assistance Mutuelle de 1923 ; c'est l'avis de M. Politis dans son Memorandum : C.P.D. 1 (e), p. 139.

(94) Idée exposée aussi par M. Politis : C.P.D. 1 (e), p. 139.

(95) Mt. Politis se demande, dans son Memorandum de Prague, s'il ne serait pas bon que des Etats non-membres de la Société puissent accéder aux Pactes d'assistance mutuelle. Ce peut être un heureux moyen d'atteindre à l'universalité : C.P.D. 1 (e), p. 139.

gue) (96). Il faudrait, d'ailleurs, que les traités d'arbitrages et conciliation annexés aux Pactes d'assistance ou aux traités constitutifs d'ententes, ne limitent pas leurs dispositions aux seuls contractants. Il n'est pas difficile à des Etats disposés à s'allier de s'entendre pour résoudre pacifiquement les conflits qui peuvent surgir entre eux : la Petite Entente en est un exemple. Mais ceci prouve surtout la nécessité du maintien intégral du Pacte, de la compétence du Conseil aussi bien que de la Cour Permanente de Justice Internationale. Il est vrai que les pactes peuvent compléter le Covenant sur ce point, et spécialement en ce qui concerne le septième alinéa de l'article 15 (97).

Des clauses économiques achèveraient heureusement les Pactes. Toute entente devrait même répondre à un certain système économique. C'est la faiblesse de la Petite Entente aussi bien que de l'Entente Balkanique de ne rien signifier à ce point de vue. Quelques traités de commerce ne doivent pas nous faire illusion : la Hongrie fait partie du même système économique que les Etats de la Petite Entente, et c'est pourtant contre elle que celle-ci fut conclue. C'est encore une marque de ce caractère « à sens unique » qui en fait aujourd'hui la faiblesse.

Tout système de sécurité collective a pour fin la réduction des armements. Non pas peut-être que ceux-ci aient cette valeur maléfique qu'on leur prêtait il y a quelques années, mais parce que les peuples n'en peuvent plus de supporter cette charge. Elle risque d'empêcher tout progrès social, en même temps qu'elle ruine les possédants. Dans la mesure où le système des pactes d'assurance mutuelle et des ententes crée une véritable sécurité, il favorise le désarmement. Mais ne serait-il pas nécessaire de préciser ce point dans ces accords et de stipuler la réduction des armements sous le contrôle de la Société des Nations. Ce serait une manière d'empêcher les pactes de dégénérer. Hélas ! L'état du monde est tel qu'il ne faut pas se faire trop d'illusions sur une telle clause et sur son efficacité.

Je crois que ces pactes supposent une garantie du statu quo territorial, sous réserve de l'article 19 du Pacte (98). Autrement,

(96) C.P.D. 1 (e), p. 140.

(97) Comme le signale M. Politis, le régionalisme pourrait être aussi un moyen de remédier aux dangers de l'unanimité. Il cite à cet égard le précédent de la Convention sur les Iles d'Aland, du 20 oct. 1921. Dans ces pactes les parties contractantes pourraient s'engager à accepter les décisions du Conseil à une majorité qualifiée (C.P.D. 1 (e), p. 136).

(98) Ce qui implique encore le maintien d'un certain universalisme. Cf. Lemanus, *N. Commonwealth*, janvier 1937, p. 53.

on ne voit pas très bien ce qu'on entendrait par sécurité collective.

Un dernier point reste à éclaircir : ces pactes, ces ententes doivent-ils rester purement régionaux, ou peut-on envisager des systèmes plus complexes (99). Le cadre régional est une garantie contre le retour aux alliances, mais ici la vie commande, et la complexité du monde est telle qu'il paraît difficile de poser des règles précises. Dans ces questions du régionalisme ou si on préfère de la décentralisation, c'est toujours à la vie de nous informer. Un régionalisme trop rigide risquerait d'ailleurs de laisser sans garanties certains Etats isolés géographiquement, un peu comme certains membres de la Société n'appartenant à aucun groupe se sont trouvés ne pas être représentés au Conseil quand on a introduit le régionalisme dans les élections. Il faut pour éviter ce danger, nous dit M. Scelle (100), que chaque Etat puisse être partie à un nombre infini de pactes. Mais ici on voit poindre une objection que la *Boersen Zeitung* (101) formulait à peu près ainsi : Un pays qui comme l'Allemagne, devrait se trouver, en vertu de sa situation géographique, être partie de tous les pactes, ne subirait-il pas une charge terriblement lourde, et le régionalisme signifierait-il quelque chose pour lui ? L'argument est de poids, mais j'ai personnellement entendu y répondre qu'on « pourrait imaginer une participation passive à ces traités », et que tel ou tel pays, partie à un traité collectif de non-agression et d'assistance mutuelle « pouvait se borner à prendre un engagement de non-agression ».

Voici donc un certain nombre de garanties pour empêcher la sécurité collective régionale d'être un simple retour au système des alliances (comme si d'ailleurs on n'y était pas revenu, comme s'il avait jamais cessé d'exister !) Sous ces garanties, il semble que le système soit bon, il a l'avantage de ne pas demander qu'on modifie le Pacte de la Société des Nations. Et puis, il est le seul praticable, tant, tout au moins, et c'est pour longtemps, qu'on ne sera pas sorti du chaos.

(99) Parmi les Gouvernements, l'Irak se prononce pour un système plus complexe que l'entente purement régionale, ce qu'explique sa position vis-à-vis de l'Empire Britannique : *J. O.* 154, p. 23.

(100) Georges Scelle : *Une crise...*, p. 217.

(101) Cité par le *Temps*, 14 juin 1936.

CHAPITRE III

LE CONTINENTALISME

Nous nous sommes jusqu'ici à peu près cantonnés dans les mouvements régionaux qui se présentent comme une décentralisation de la Société des Nations. Il existe un autre régionalisme, un régionalisme de substitution, qui tend à remplacer la Société universelle de Genève par deux ou trois Sociétés continentales, sans liens entre elles ou avec un lien extrêmement mince. Il ne faut pas se dissimuler l'importance de ce mouvement dont nous voyons déjà plus que l'indication.

Ce mouvement trouve de fervents adeptes : tel M. Alvarez, qui y a consacré l'essentiel de son activité. On invoque un certain nombre d'arguments en faveur de la multiplication des Sociétés, arguments souvent analogues à ceux que nous avons vu apporter à l'appui du régionalisme en général et nous renvoyons à cette partie de notre ouvrage (1). Ils peuvent se résumer en un seul : « le problème de la paix n'est pas le même d'un continent à un autre, les traditions et la culture diffèrent, les intérêts aussi. Plusieurs sociétés seront beaucoup plus efficaces qu'une seule » (2). Tout au plus serait-il opportun de laisser subsister un Super-Conseil, auquel on ne laissera que des tâches très humbles (3).

(1) P. 453 sqq.

(2) Sur cette argumentation : cf. A. Alvarez : « La Réforme du Pacte ». R.D.I., 1937, n° 2, p. 502.

(3) Pour Lord Rennel (*Académie Diplomatique Internationale, séances et travaux*, octobre 1936), Genève « resterait le Bureau Permanent pour l'enregistrement des Traités et la centralisation des documents d'Etat ». Ce n'est vraiment pas beaucoup ! Pour d'autres, il ne s'agirait guère que de « mettre en harmonie l'œuvre de codification du Droit ». Selon Alvarez, ce super-Conseil aurait à s'occuper : a) de l'étude des meilleurs moyens pour faire disparaître les causes de guerre ; b) d'aplanir ou de résoudre pacifiquement les conflits qui surgissent entre les Etats de l'Europe et de l'Amérique ; c) de déterminer si un conflit menace ou non la paix mondiale (*op. cit.*, pp. 515-517). Attributions un peu vagues (Cf. encore l'intervention de Lord Rennel à la Maison des Lords : *Times*, 1^{er} juillet 1937).

Les adversaires du Continentalisme sont nombreux, et c'est contre toute solution de ce genre que devait très fermement conclure M. Boris Stein dans un rapport au Comité des Vingt-Huit (4). Nombreux sont les auteurs et les hommes d'Etat à critiquer une solution aussi révolutionnaire du problème de la Société. On invoque diverses sortes d'arguments surtout des arguments tirés des caractères mêmes de la Société internationale : « On se trompe, écrit M. Jean Ray (5) quand on construit... une théorie générale du Continentalisme. Il est proprement absurde de parler d'une organisation continentale de l'Asie, alors que l'Union Soviétique est une puissance mi-européenne, mi-asiatique, alors que l'Inde fait partie d'un Empire ou d'un Commonwealth qui s'étend à toutes les régions du monde. Il ne serait pas moins absurde de parler d'une organisation continentale de l'Afrique, alors que la plus grande partie des territoires africains relèvent de souverainetés qui ont leur siège principal hors d'Afrique. Des conceptions continentales appliquées à l'Asie ou à l'Afrique n'ont, dans l'état actuel du monde, qu'une signification littéraire ou oratoire ; elles ne peuvent pas avoir de portée politique ». Le Continentalisme ne peut valoir que pour l'Europe ou pour l'Amérique. L'origine du mouvement continentaliste est américaine, et sans doute est-ce en Amérique que les conditions d'une Société continentale des Nations semblent le mieux remplies. Pourtant on objecte, avec souvent assez de poids, que si on poussait trop loin le Continentalisme « on verrait se dresser les Etats de l'Amérique latine, tout paradoxal que ceci puisse paraître à première vue. En effet, ils ont besoin de la Société des Nations contre les Etats-Unis. Elle leur serait nécessaire contre le *Monroe's big stick*, si jamais la politique assez libérale de M. Roosevelt vis-à-vis des Etats d'Amérique du Sud venait à changer (6).

(4) C.S.P. 14.

(5) Jean Ray : « L'éventuelle Réforme... ». R.D.I.L.C., 1936, n° 2.

(6) *Reinisch-Westfälische Zeitung*, 29 déc. 1936. Sur ces objections : cf. Georges Scelle : *Une crise de la Société des Nations*, p. 167 ; Milenko Militch : *Les attributions communes et les rapports du Conseil et de l'Assemblée*, Paris, Pedone, 1929, p. 303 ; Nikitine : *Séances et travaux de l'Académie diplomatique internationale*, octobre 1936, p. 20. Remarquons qu'une déclaration assez nette contre le Continentalisme absolu a été faite par le Délégué de la Colombie en 1936 : A. XVI 1936, P., p. 62. On voit un peu dans tous les continents des Etats se prononcer contre ce Continentalisme. Il est à noter que si le Japon se montre assez favorable à une Société des Nations asiatique, où il exercerait une certaine hégémonie, les puissances moins fortes cherchent au contraire dans l'universalisme une protection contre celle-ci : cf. M. Wellington Koo (Chine) . A. XVI 1936, P., p. 51. Sur l'attitude du Japon : cf. article

En dépit de ces faits très probants, le mouvement continentaliste est amorcé. Je ne parlerai pas ici des vagues essais de Pan-Asiatisme, car ils n'ont donné aucun résultat sérieux. La Conférence de Nagasaki a bien en Août 1926 réuni trente-sept participants du Japon, de la Chine, de l'Annam, de l'Inde, des Philippines et de la Corée, sous le signe d'une certaine hostilité à Genève et de dissensions entre les délégués Chinois et Japonais, il n'en est rien sorti d'important ni de stable (7).

Aucune partie du monde n'est si diverse ni si dispersée que l'Asie. Civilisation Boudhiste, Taoïste, Confucianiste (8), Hindoue, Musulmane, Chrétienne s'affrontent et se contrarient. Le seul élément d'unité, aussi paradoxal que cela puisse paraître, c'est l'Europe : réaction contre l'Europe de tous ces peuples, mais aussi appropriation commune d'un certain patrimoine intellectuel et culturel européen (9). Mais cet élément commun n'est pas encore si important qu'il puisse servir de support à la constitution et au développement d'une Société internationale asiatique.

§ 1. — Le Panaméricanisme

Le mouvement continental le plus poussé est certes le mouvement panaméricain. Il serait long de montrer ses assises géographiques, culturelles, intellectuelles et juridiques (10).

Mouvement très ancien, puisqu'il trouve ses origines dans les Messages du président Monroe en 1824 et dans les déclarations de Bolivar. Pourtant il faut attendre le xx^e siècle pour voir ce mouvement se cristalliser, à travers tous les heurts de l'oppo-

de M. Berenger, dans la *Tribune des Nations*, 30 avril 1936 ; cf. aussi George Blakeslee : « The Japanese Monroe doctrine ». *Foreign Affairs*, 1932-1933, pp. 671-681 ; C. C. Wang : « The Pan-Asiatic doctrine of Japan ». *Foreign Affairs*, 1934-35, pp. 59-67.

(7) Sur l'Union Panasiatique, ses Conférences et ses statuts : cf. Georges Scelle : *Une crise de la Société des Nations*, p. 202.

(8) Seuls le pragmatisme et l'indifférence religieuse des Chinois, dont, quelque soit leur confession, le seul culte est le culte familial des morts, explique la coexistence, sans heurt, de ces religions dans la Chine ; mais les autres peuples asiatiques sont en général fanatiques.

(9) Cf. sur ce point les réflexions profondes de M. Nikitine : *Séances et travaux de l'Académie diplomatique internationale*, octobre 1936.

(10) Nous renvoyons sur ce point à l'étude de M. A. Garcia Robles : *Le Panaméricanisme et la politique de bon voisinage*. Paris, Editions Internationales, 1938 ; et à l'ouvrage de M. J. M. Yepes : *Le Panaméricanisme au point de vue historique, juridique et politique*. Paris, Editions Internationales, 1936.

sitions entre les Etats-Unis et l'Amérique latine. Le « big stick » du premier Roosevelt, le « mauvais voisinage » d'un Coolidge ou d'un Hoover, n'étaient pas fait pour encourager les Républiques latines à se fédérer avec les Etats-Unis dans une organisation continentale américaine. Pourtant peu à peu s'édifie l'Union Panaméricaine. C'est d'abord, à la Conférence de Washington (1889-1890), la constitution d'un très modeste « Bureau commercial des Républiques américaines, chargé de la prompte compilation et publication d'informations sur la production, le commerce, les lois et les règlements douaniers des divers pays du monde ». En 1901-1902, la Conférence de Mexico « décide de confier le dit Bureau à un Conseil directeur composé de représentants diplomatiques des Etats américains auprès du Gouvernement de Washington et présidé par le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis ». En 1906, à Rio de Janeiro, on transforme le Bureau en un organisme permanent de coopération entre toutes les Républiques américaines, il devient l'organe exécutif des Conférences panaméricaines. La IV^e Conférence (Buenos Aires 1910), remplace le nom de *Bureau International des Républiques américaines* par celui d'*Union Panaméricaine* ; c'est ici, du point de vue psychologique, une date importante de l'évolution continentale. Enfin la Conférence de Santiago du Chili, en 1923, voulant apaiser un peu les méfiances que l'impérialisme Yankee risquait de soulever contre l'Union Panaméricaine, a décidé que les Etats non représentés à Washington pourraient accréditer quand même des représentants au Conseil de l'Union (11).

La Conférence de La Havane, en 1928, est la grande date de l'Union Panaméricaine. Une Convention y fut votée « qui codifie en un seul instrument toutes les résolutions approuvées par les Conférences antérieures ». Elle définit juridiquement l'Union. Celle-ci « n'est pas une Confédération réelle ou personnelle d'Etats. Elle n'est pas non plus un super-Etat, puisque ses membres s'unissent sur la base de leur « égalité juridique » et de leur « complète indépendance ». Elle n'est pas non plus une alliance dans le sens restreint qu'on donne généralement à cette expression en Europe : elle est plus et moins qu'une simple alliance. Elle est, de même que la Société des Nations — une personne *sui generis* de droit international. Elle est —

(11) Sur toute cette évolution consulter Yepes : *Le Panaméricanisme*, pp. 93 sqq.

d'accord avec le dit préambule — « une union morale qui repose
« sur l'égalité juridique des républiques du Continent et sur
« le respect mutuel des droits inhérents à leur complète indé-
« pendance » (12). Voici les Organes de l'Union tels que la Con-
vention de La Havane en précise le statut : « 1° Un Conseil
directeur, siégeant à Washington — il se compose d'un repré-
sentant de chacun des Etats Membres de l'Union. Il tient régu-
lièrement une session par mois — ; 2° La Conférence panamé-
ricaine, composée de délégués de toutes les Républiques du
Nouveau Monde. Elle se réunit tous les cinq ans ; 3° L'Union
panaméricaine proprement dite, ou secrétariat, est dirigée par
un directeur et un sous-directeur nommés par le Conseil, et
aidés par un nombre considérable de fonctionnaires apparte-
nant aux différents pays membres de l'Union (13).

Sans nous arrêter à la Conférence de Montevideo de 1933,
qui n'a guère précisé la nature et les conditions de l'Union
Panaméricaine, nous arrivons à la Conférence de Buenos Aires
de 1936, plus importante peut-être par son retentissement poli-
tique, par l'action personnelle du Président Roosevelt dont
l'admirable discours reste présent à toutes les mémoires, que
par les décisions prises. Elle avait été précédée d'importants
échanges de vue, et surtout d'une forte action diplomatique
yankee pour préparer grâce à un grand Pacte, le rapproche-
ment des Républiques américaines (14). Projet remarquable et
qui eut sans doute favorisé le règne de la paix dans le conti-
nent américain (15). Peut-être avait-il été déjà amorcé par
certaines suggestions du Mémorandum Chilien (16). Le projet
yankee s'intitulait simplement Pacte de Neutralité, mais en
réalité il contenait en germe « la création d'un Conseil consul-
tatif interaméricain permanent, formé des Ministres des Affai-
res Etrangères et chargé d'examiner les difficultés pouvant se
produire entre les pays (17). Par la suite, le projet de Pacte
se transforma même en un projet de statut organique de ce Con-
seil permanent. Mais les efforts de la Délégation argentine
allaient modifier très considérablement ce projet, il ne devait

(12) Yepes : *Le Panaméricanisme*, pp. 95-96.

(13) Cf. Yepes : *Le Panaméricanisme*, pp. 96-97.

(14) Documents y relatifs dans la *Documentation Internationale*, octobre 1936, pp. 121-130.

(15) Cf. *Le Temps*, 8 décembre 1936.

(16) Rivas Cacuna (Chili) : *J. O.*, 1936, p. 752. Mémorandum chilien.

(17) Eugène Pépin : « Travaux et résultats de la Conférence Panaméri-
caine de Buenos-Aires ». *Affaires Etrangères*, 1937, p. 151.

en sortir que trois conventions relatives à la garantie et au rétablissement de la paix, à la non-intervention et à la neutralité (18).

Deux propositions ont été faites à la Conférence de Buenos-Aires pour transformer l'Union Panaméricaine en une véritable Société des Nations continentale. Elles émanaient des Républiques Colombienne et Dominicaine (19).

Cette idée reçut un accueil divers dans l'opinion continentale (20). Elle ne devait pas aboutir à la Conférence de Buenos-Aires et fut renvoyée à la prochaine Conférence de Lima. La Colombie et la République Dominicaine doivent préparer pour cette Conférence un projet détaillé. Nous ne pensons pas qu'elles réussiront à faire aboutir leur projet.

En effet, et quel que soit l'apaisement donné aux Etats latins par la politique humaine et libérale de M. Roosevelt, nous doutons que certains d'entre eux veuillent se lier à ce point. La Société des Nations américaines se fera peut-être un jour, l'évolution est dans ce sens et nous devons nous en réjouir. Mais ce jour n'est pas encore venu : la Conférence de Lima marquera sans doute une étape, mais certainement pas la réalisation d'un tel projet.

Comment lier l'Union Panaméricaine et la Société des Nations ? Etant donné l'importance, le caractère organique pris par l'Union Panaméricaine, la question se pose déjà. A Genève, le problème a été abordé, sans que d'ailleurs se soient dessinés les éléments d'une solution (21).

En 1936, la Délégation colombienne a repris le problème ;

(18) Voir les textes dans Eugène Pépin : *op. cit.*, pp. 152 sqq.

(19) Cf. *Documentation Internationale*, 1936, pp. 125-126.

(20) Relevons parmi les opinions favorables : Yepes : « La Réforme du Pacte ». R.D.I., 1937, n° 2, p. 523 ; Alvarez : « La Réforme du Pacte ». R.D.I., 1937, n° 2, p. 513 ; *El Tempo*, de Bogota, 17 octobre 1935 ; *Listin Diaro* (République Dominicaine), 1^{er} janvier 1936 ; *O Jornal*, de Rio de Janeiro, le 14 avril 1936, en parle, mais nous n'avons pas ses conclusions. On rencontre de graves oppositions, nous pourrions citer entre autres un article de M. L. Toledano, dans *El Universal* (Mexico), du 29 avril 1936, selon qui une S.D.N. américaine ne serait qu'un instrument d'hégémonie yankee. On se rappelle l'attitude prise plusieurs fois à cet égard à la Société des Nations par des Etats latins-américains : cf. en particulier les déclarations très catégoriques de M. Guani (Uruguay) : A. 1926, C. IV, p. 24 ; A. 1926, C. I, p. 12. Enfin, le *Temps* du 1^{er} juillet 1936 présentait dans son editorial l'initiative argentine de faire convoquer une Assemblée extraordinaire de la S.D.N. comme déterminée par la crainte de l'hégémonie yankee.

(21) Cf. A. 1931, C. I, p. 144 ; cf. projet de révolution présenté par la Délégation colombienne à la XV^e Assemblée et la Résolution du 27 septembre 1934. Pour l'examen de ce problème : cf. A. 1935, C. I, pp. 63 sqq. et A. 1935, P., p. 95 et p. 127.

elle semble préconiser la création d'une véritable Société américaine dans le sein de la Société genevoise (22). Solution radicale du problème et impossible à retenir pour le moment : il faudrait que le caractère organique de l'Union Panaméricaine se renforce considérablement pour qu'on puisse l'examiner. Pour l'instant, le seul problème est un problème de collaboration (23).

Pour l'instant... Peut-être la Société des Nations sera-t-elle un jour obligée de se scinder, de se diviser. Il sera temps de s'en aviser quand le problème se posera, mais il serait dangereux de tabler sur une réalisation aussi incertaine que celle d'une S.D.N. américaine pour réformer le Covenant. Au reste, Société continentale et Société universelle ne peuvent-elles coexister ? Nous verrons cette dernière question à propos de l'Union Européenne.

§ 2. — L'Union Européenne

L'effort d'Aristide Briand pour créer une Union Européenne fut à la fois l'essai régionaliste le plus puissant dans le sein de la Société des Nations, et tout paradoxal que cela puisse sembler, à l'heure où nous l'écrivons, le plus réaliste. « Je suis convaincu que pour l'Ancien Continent, l'alternative « s'unir ou mourir » est inexorable », a écrit M. Joseph Caillaux. Le dilemme se pose aujourd'hui comme il y a dix ans. En face de la puissance économique des Etats-Unis et peut-être demain d'une Union Panaméricaine, en face de ces masses immenses de l'Asie, de ces lointaines foules dont Paul Morand a dit justement qu'elles étaient les prolétaires du monde, si l'Europe ne s'unit pas, elle sera vassalisée, colonisée ou submergée. Nous ne vaticinons pas; quiconque a voyagé sur d'autres continents sait qu'il existe une Europe, il a connu cet enthousiasme patriotique en rencontrant un Suédois ou un Allemand, il a souvent répété « en Europe », avec un accent qu'il croyait ne jamais devoir employer que pour la France. Il existe une Europe, mais « une vieille Europe divisée contre elle-même, quand l'heure

(22) Cf. Turbay (Colombie) : A. 1936 XVI, P., p. 27.

(23) Cf. M. Para Perez (Vénézuéla) : A. 1936 XVII, P., 3 octobre 1936. A l'Assemblée de 1937, le Délégué argentin a fait une proposition, à l'Assemblée et au Comité des Vingt-Huit, en demandant à ce qu'on organise la collaboration entre la S.D.N. et l'Union Panaméricaine : A. 1937, P., 19 septembre 1937.

est aux continents en forme de massue ou de casse-tête », écrit encore M. Paul Morand. Vieille Europe, hérissée de barrières douanières stupides, où la dernière guerre a encore créé six mille kilomètres de frontières ! vieille Europe ravagée de rivalités, de querelles de familles, de discussions d'héritiers.

Il existe une Europe « une entité européenne ignorée des seuls Européens », comme l'écrit le Comte Coudenhove Kalergi (24), inorganique sans doute, pleine d'antinomies et de contradictions. Mais ces antinomies et ces contradictions mêmes la définissent (25). L'Europe est « un phénomène de solidarité inorganisée qui a ses lois » (26). Phénomène de solidarité culturelle au premier chef. « Partout, écrit Paul Valéry dans ses *Regards sur le Monde Actuel*, où les noms de César, de Gaïus, de Trajan et de Virgile, partout où les noms d'Aristote, de Platon et d'Euclide ont une signification et une autorité simultanée, là est l'Europe ». Je crois que Paul Valéry simplifie le problème, en ne faisant découler la civilisation européenne que de l'Antiquité grecque et latine. Mais nous nous souvenons trop d'avoir la même année, sur les bancs de notre lycée provincial, épelé Phèdre et Hamlet ; nous avons lu Goethe, Dante et St Jean de la Croix, et ne devons-nous pas notre joie la plus haute au final de la IX^e symphonie ? Partout où ces noms émeuvent pareillement les cœurs, partout où des esprits reconnaissent ces œuvres comme principe de leur être, là est l'Europe.

Eh ! sans doute, dans les sociétés néo-anglo-saxonnes aussi bien que néo-ibériques, ces œuvres doivent éveiller les mêmes résonnances. Le fait est-il pourtant si général ? Et puis nous avons les grandes masses de l'Asie où Confucius et le Tao ont forgé des âmes que nous n'arrivons pas à comprendre. L'interdépendance du Monde grandit, je le veux bien. Romain Rolland vulgarise les mystiques hindoues, et notre Claudel s'inspire de Lao Tseu. Cette source ne concourt-elle pas à le rendre hermétique à beaucoup d'Européens ? Le mouvement universel s'esquisse peut-être : nous n'avons pas encore de civilisation mondiale.

Le critère culturel est insuffisant pour circonscrire et déterminer absolument l'Europe. Au moins en devons-nous conclure

(24) Cité par R. Léonard : *Vers une Organisation politique et juridique de l'Europe*. Paris, Rousseau, 1935, p. 7.

(25) « C'est... parce que ces contradictions sont communes à toute l'Europe, qu'elles trahissent une solidarité européenne. » Georges Scelle : « Essai relatif à l'Union européenne ». R.G.D.I.P., 1931, p. 522.

(26) Georges Scelle : *ibid.*

que si notre patrie est principe de notre être, l'Europe aussi est notre patrie, et où que nous mènerons nos pas sur le continent nous saluerons des ancêtres. Mais si le critère culturel ne suffit pas à définir l'Europe, l'histoire sans doute nous le permettra. « Il y a toujours eu une Europe depuis l'Empire Romain, écrit Georges Scelle : celle de la Chrétienté, celle de la Monarchie légitime, celle du XVIII^e siècle philosophique et de la Révolution, celle de la Sainte Alliance, celle de la Démocratie individualiste et des nationalités » (27). Sans doute s'est-on beaucoup battu en Europe, mais ne peut-on comparer ces guerres aux vagues qui se heurtent éternellement sans pour cela franchir les bornes de la mer ? (28). Ces guerres ont brassé nos populations, elles sont notre histoire commune, et je ne suis pas sûr que, très au fond, elles ne nous aient pas uni plus qu'elles ne nous ont divisé.

Une patrie, c'est un mythe. Le mythe de la France : la Liberté; celui de l'Allemagne : la Race; celui de l'Italie : le « Condottiere » victorieux. Je crois qu'il existe un mythe européen, et il explique toute la noblesse de cette patrie : le mythe de l'Europe, c'est l'homme. Sa civilisation issue de l'Antiquité, mais beaucoup plus du christianisme, pourrait se définir dans ces deux mots : le primat de la personne.

Mais alors il faut exclure d'Europe la Russie - Nous y sommes résigné. Elle ne lui a jamais appartenu. Mais l'Allemagne et l'Italie ? Nous touchons à la tragédie de notre temps. Les nations d'Europe devraient prendre comme devise « s'unir ou mourir » : rien ne dit qu'elles s'uniront. L'Union Européenne est une nécessité, elle reposerait sur de solides assises historiques et culturelles ; hélas ! bien des incidentes s'interposent entre les prémisses et la conclusion. Le premier, Luther, en admettant que l'autorité s'exerce dans le domaine de la conscience, et en déclarant que suffit une adhésion intérieure à la vérité quand l'ordre du Prince y contredit, a exposé la personne humaine au plus grave des dangers. Sans doute, de ce point de vue, pendant un siècle, toute l'Europe fut luthérienne, pourtant, il faut le remarquer, c'est le pays de Luther qui crée aujourd'hui le grand schisme de l'Europe.

(27) Georges Scelle : « Essai relatif à l'Union Européenne ». R.G.D.I.P., 1931, p. 522.

(28) Nous empruntons cette image à M. Gilbert Brunet, dans son admirable article sur « les fondements historiques de l'Union Européenne ». *Politique*, 1931, pp. 792-811.

Le fait italien nous semble moins immédiatement grave : le pragmatisme de Machaviel lui permet d'être facilement infidèle à ses principes. Moins immédiatement grave, mais aussi grave peut-être dans l'avenir. Dans quinze ans le communisme dont M. Mussolini prépare si soigneusement le règne, ne sévira-t-il pas dans la péninsule, niant l'homme lui aussi ?

En dépit de ces failles, il subsiste encore une Europe. Qu'un André Siegfried intitule un de ses ouvrages « la crise de l'Europe », suffirait à en attester. Il atteste, en tous les cas, de l'unité économique de l'Europe. Reportons-nous d'ailleurs à quelques années en arrière, et voyons sur la suspension des crédits américains les édifices économiques des différents pays européens s'entraîner les uns les autres dans la chute, comme des châteaux de cartes. Si on nous déniait ce fait européen, nous pourrions encore invoquer l'« européenisation » de la S.D.N. Tous les conflits réglés par le Conseil ont été des conflits européens, les grandes activités de la Société après la guerre, mandats et minorités, ont été des activités européennes (29). Pour qu'un tel gauchissement ait pu se produire, il fallait bien que joue un « fait européen ».

Nous sommes en présence d'un fait européen... Ce sera sans doute le grand honneur de la Société des Nations qu'un homme d'Etat français, Aristide Briand, ait songé à se servir d'elle pour constituer l'Union Européenne. De loin, il préparait cette Union. « Le particularisme de nos pays s'efface dans cet accord, disait-il après la signature des traités de Locarno, et avec lui de mauvais souvenirs. Si les accords de Locarno ne signifient pas cela, ils ne signifient pas grand' chose. S'ils n'étaient pas l'ébauche de la constitution d'une famille européenne au sein de la Société des Nations, ils seraient bien fragiles et réserveraient bien des déceptions ». On peut dire beaucoup de choses de Briand : « l'intuition paresseuse » qui lui tenait lieu de génie ne l'a pas empêché de commettre beaucoup d'erreurs. Pourtant il est le seul homme à notre époque, avec S. S. Pie XI et sans doute Franklin Roosevelt, qui ait eu une conception de la paix. La noblesse même de son idéal lui avait acquis un tel prestige, avait acquis un tel prestige à la France, qu'il put oser présenter à la Société des Nations son Mémorandum pour l'Union Européenne.

(29) Cf. Georges Scelle : *Une crise de la Société des Nations*, p. 210.

L'histoire de cette tentative d'Union Européenne est une histoire assez triste. Il y avait bien eu quelques projets assez vagues, jusque là, et je ne parle pas seulement d'ouvrages théoriques comme *l'Europe* de M. Herriot, comme les livres de MM. Francis Delaisi ou Dannie Heinemeen, sans omettre l'effort utopique, mais passionnant, du Comte Coudenhove-Kalergi : il y avait eu quelques essais de réalisation pratique. Un des plus intéressants est sans doute le projet de fondation d'une « *General International Corporation* », syndicat économique européen, dont M. Louis Loucheur avait eu l'idée en 1922 (30).

A la même époque, M. Briand ne jetait-il pas les fondations d'une organisation européenne à la Conférence de Cannes ? Hélas ! Ni le Gouvernement français, ni l'opinion ne le suivirent. Mais il faut attendre le projet Briand de 1930, pour voir se dessiner un véritable effort vers la création d'un lien fédéral entre les Etats d'Europe. Réunion à laquelle il avait invité les représentants de vingt-sept nations européennes. Le 9 septembre 1929, M. Briand fut chargé par ceux-ci de « rédiger à l'adresse des Gouvernements européens représentés à la Société des Nations un mémorandum et d'instituer une consultation « sur l'institution éventuelle entre les nations européennes, d'un lien de solidarité ». Ce fut le Mémorandum du 12 mai 1930, qui, comme le remarque M. Leonard (31), allait un peu plus loin que le communiqué de la réunion de septembre, puisqu'il y était question au lieu du « lien de solidarité », « d'une sorte de lien fédéral ». Le projet Briand avait un caractère constructif très net : il prévoyait, en même temps que « l'établissement d'un Pacte élémentaire, ayant pour but d'affirmer le principe de l'union morale européenne, réservant toutes les prérogatives de la Société des Nations et présenté comme une entente régionale, conforme aux dispositions de l'article 21 du Pacte » (32), la création d'un organe représentatif, « la Conférence européenne », et d'un organe exécutif « le Comité politique permanent ». Ces deux organismes eussent été présidés par roulement entre les nations. Le Mémorandum prévoyait au surplus la constitution d'un Secrétariat à Genève, en liaison étroite avec le Secrétariat de la Société des Nations.

A lire ce schéma, il semble que ce soit une sorte de trans-

(30) Cf. Raymond Léonard : *Vers une organisation politique et juridique de l'Europe*. Paris, Rousseau, 1935, p. 9-10, en note.

(31) *Op. cit.*, p. 14.

(32) R. Léonard : *op. cit.*, p. 17.

position régionale du Pacte de la Société des Nations et de ses organismes constitutionnels. Par ailleurs, le Mémorandum s'étendait sur la nécessité de donner une sorte de ligne de direction politique à l'Union Européenne, « toute possibilité de progrès dans la voie de l'union économique étant rigoureusement déterminée par la question de la sécurité ».

« Enfin, le Mémorandum considérait comme opportun de réserver à la prochaine Conférence européenne ou au futur Comité européen, l'étude de toutes les questions d'application relatives notamment à l'économie générale, à l'outillage économique, aux communications et au transit, aux finances, au travail, à l'hygiène, à la coopération intellectuelle, aux rapports interparlementaires, à l'administration, ainsi que la détermination des méthodes de coopération européenne et de tous modes de collaboration entre l'Union Européenne et les pays situés en dehors de cette Union » (33).

Tel quel, ce projet n'était pas à l'abri de toute critique. Par sa référence à la sécurité, il rappelait un peu trop directement la politique française du maintien perpétuel du *statu quo*. Ce fut la tragédie de Briand, d'être sans cesse écartelé entre son idéalisme européen et son réalisme politique profond d'une part, et d'autre part une majorité gouvernementale et une opinion politique incapables de le comprendre, et à la nervosité desquelles il fallait sans cesse faire des concessions et donner des apaisements. Ce projet avait encore le tort de consacrer, en s'y reportant, la néfaste théorie de la souveraineté absolue de l'Etat. « Concession à l'aberration générale », comme l'a écrit un de ses commentateurs. Un troisième tort du projet de Briand, et les réponses gouvernementales devaient le mettre en lumière, était de ne pas assez préciser ce qu'on entendait par l'Europe. Devait-on inclure la Russie dans l'Union ? L'Empire Britannique ? (34).

Dans l'ensemble, la réaction des gouvernements fut une réaction de méfiance. Sans doute ont-ils généralement « approu-

(33) R. Léonard : *op. cit.*, p. 19.

(34) Cette question de l'étendue géographique de l'Union européenne a été très débattue à l'époque (Cf. en particulier : « L'Union Européenne », *Revue des Vivants*, Paris, 1930). Pour nous, il nous semble impossible pour des raisons géographiques et culturelles d'inclure la masse asiatique de la Russie dans l'Europe. Elle est une Union à elle seule, comme le Comte Coudenhove Karbergi le remarque justement (*Panurope*, Paris, Delpeuch, p. 52). Pour ce qui est de l'Empire britannique, les liens culturels avec l'Europe sont si étroits, les liens politiques si importants, qu'on peut imaginer une Union différenciée, une spécialisation dans l'Union Européenne.

vé le principe d'une entente européenne, mais souvent dans des termes si généraux que ceux-ci constituaient l'expression d'un vœu pacifiste plutôt que d'une volonté créatrice ayant un objet bien déterminé » (35). Mais dans leur ensemble, les réponses des gouvernements européens aussi bien que les interventions des Etats Membres appartenant à d'autres continents allaient immédiatement amener un gauchissement du projet d'Union Européenne et lui ôter aussitôt tout valeur. Je ne parle pas seulement de ces « plaidoyers *pro domo* » dont toutes ces réponses sont surchargées. Deux faits allaient influencer plus lourdement. La primauté accordée à l'idée d'union économique sur celle d'union politique. N'était-ce pas un moyen d'éviter celle-ci ? On voulait bien discuter et préparer une entente, là où il y avait le moins de chance que des restrictions soient apportées au caractère absolu de la fameuse souveraineté nationale. Sur-tout, assez souvent, on déclarait inutile la création d'organes spéciaux. L'Assemblée, le Conseil, le Secrétariat de la S.D.N. ne suffiraient-ils pas ? C'était immédiatement détourner l'Union Européenne de son caractère fédératif. On ne marchait plus vers des Etats-Unis d'Europe, mais vers je ne sais quelle décentralisation théorique de la Société des Nations. C'est pourtant dans cette voie que sous cette pression on s'est engagé. On s'y est engagé d'autant plus que les réactions des Etats non européens furent très vives ? Il n'est que de se reporter aux débats de l'Assemblée en 1930. L'idée d'Union Européenne a vivement inquiété les Etats américains et asiatiques (36). Sous cette double pression, l'Union Européenne ne fut plus présentée que comme une spécialisation de la S.D.N., « les organes de la Société des Nations devaient amener une coopération européenne plus étroite » (37). C'est à la réalisation de ce vœu platonique qu'on a abouti.

Encore si quelque chose avait été mis sur pied dans ce sens : mais non. On obtient sans doute une résolution unanime de l'Assemblée (38). Celle-ci « invite les gouvernements des Etats européens de la Société des Nations, agissant avec le concours du Secrétariat en tant que Commission de la Société, à pour-

(35) R. Léonard : *op. cit.*, p. 20.

(36) Cf. Guani (Uruguay) : A. 1930, P., p. 90 ; Caballero de Bedoya (Paraguay) : A. 1930, P., p. 91 ; Maaradjah de Bikaner (Indes) : A. 1930, P., p. 103 ; l'année suivante les réactions de MM. Kawashima et Sato (Japon) : A. 1931, C. II, p. 37 et A. 1931, C. VI, p. 9 et de M. Ala (Perse) : A. 1931, C. VI, p. 10.

(37) Henderson (Empire Britannique) : A. 1930, P., p. 40.

suivre l'enquête déjà entreprise... » On ne peut réaliser un plus bel enterrement.

La Commission d'Etude pour l'Union Européenne fut constituée en conformité à cette résolution : elle n'a guère fait autre chose que déterminer sa méthode de travail ! L'Assemblée de 1931 allait voir opposer une barrière irréductible à tout essai de solution européenne des difficultés économiques. La Commission d'Etude pour l'Union Européenne n'allait bientôt plus être elle-même qu'un fantôme.

Bientôt elle ne se réunit même plus. Sans doute, lui survivent des projets d'organisation européenne. M. Boris Stein (39) rappelle à juste titre le Plan Paul-Boncour, du 14 novembre 1932, qui comporte un projet de Pacte européen de sécurité, comme d'ailleurs le projet de Convention de désarmement présenté par la délégation du Royaume-Uni le 16 mars 1933 à la Conférence pour la réduction des armements. Mais ces plans sont beaucoup plus restreints que le projet Briand, puis qu'ils se limitent l'un et l'autre aux questions de sécurité. Un peu plus complet nous paraît le plan français du 8 avril 1936. Il prévoyait dans le cadre de la Société des Nations, une Commission européenne chargée d'organiser la sécurité du Continent sur la base du régionalisme. Elle doit faire plus et être comme la représentation permanente de l'Europe (art. 15). Mais si par cette institution le Plan du 8 avril revêt un certain caractère positif, il est visible que ses auteurs sont entièrement dominés par le désir d'assurer le respect des traités. C'est à l'examiner de près, le seul but apparent de ce projet.

La tentative de Briand pour créer l'Union Européenne a échoué. Hélas ! Il n'en pouvait être autrement. D'abord l'Union « s'est trouvée écrasée entre un effort de la Société des Nations contre la ségrégation dont elle s'est crue menacée, et un effort contre l'agrégation dans un organisme nouveau dont se sont crus menacés les nationalismes exaspérés, dans tous les pays européens » (40). Raison particulière de cet échec, comme le grand effondrement financier de 1931, du aux retraits des crédits américains. Mais il est d'autres causes : celles même qui ont ruiné la Société des Nations : Le développement des nationalismes dans l'Europe contemporaine, le mythe de la souve-

(38) A. 1930, P., p. 126.

(39) C.S.P. 14.

(40) Léonard : *Vers une Organisation politique et juridique de l'Europe*. Paris, 1935, p. 198.

raineté épaulé par le jacobinisme international issu de la Révolution française, n'ont pas permis la réalisation d'un projet qui en était la négation même.

Aujourd'hui certains reprennent pour leur compte le projet ambitieux du Pèlerin de la Paix (41). Les critiquerons-nous ? Quand une idée est belle et pure on n'a pas le droit de l'abandonner. Sans doute, devant le démenti imposé par les faits, faut-il savoir s'incliner, mais pour s'adapter, pour attendre, non pour renoncer. La voie de la Société des Nations, si elle doit un jour sortir de sa léthargie, est dans l'Union Européenne.

L'essentiel, le jour où l'Europe serait sortie un peu de son chaos, serait de construire avec les débris de la Société des Nations un édifice d'abord européen « Une S.D.N. fondée sur le Pacte actuel, mais non exclusive, deviendrait peu à peu le centre magnétique autour duquel se coordonnerait progressivement l'ordre juridique international » (42). S'il existait quelques Etats vraiment fidèles au Pacte de la S.D.N., vraiment imbus de cet esprit, ce serait à eux de préparer la construction de cet édifice. Existe-t-il encore un Etat fidèle à la S.D.N. ?

Si l'Europe n'a pu se constituer, si le projet Briand n'a mené qu'une impasse, c'est parce qu'aujourd'hui le mythe qui faisait de l'Europe une patrie, le primat de la personne, n'est plus respecté. Si nous voulons que les plans d'Union Européenne aboutissent un jour, il faut qu'au préalable et avant tout nous restaurions ce mythe. C'est à la portée de chacun de nous. Ce qui est menacé, c'est une certaine conception de l'homme... Le seul remède est que nous y soyons profondément fidèles, de restaurer en nous cette conception de l'homme, puis de la vivre ; que nous soyons des hommes, pleinement, intégralement, profondément.

(41) Cf. H. Brailsford : *Towards a new league. New Stateman Pamphlet*, London, p. 63 ; Georges Scelle : « Essai sur la Crise de la Société des Nations et ses remèdes ». *Esprit International*, 1934 ; Gaston Riou : *Europe, ma Patrie*. Paris, Beaudinière, 1938. Hélas ! les Gouvernements européens n'en parlent plus.

(42) Georges Scelle : « Essai sur la Crise de la Société des Nations et ses remèdes ». *Esprit International*, 1934, p. 177 : « L'essentiel est de bâtir, au plus pressé un édifice d'abord européen » ; Spalaikovitch : *Séances et travaux de l'Académie diplomatique internationale*, octobre 1936. L'Association française pour la S.D.N. exprime dans son plan de Réforme les mêmes idées que M. Georges Scelle. Une Société Européenne serait d'autant plus facile à « dégager » de la Société des Nations, que celle-ci a toujours subi une hypothèque européenne.

APPENDICE

APPENDICE

LA SÉPARATION DU PACTE ET DES TRAITÉS DE PAIX

Le Pacte se trouve assez étroitement rattaché aux Traités de Paix avec lesquels il est né ; non seulement parce qu'il en est partie intégrante et leur sert de préambule, mais encore parce que ceux-ci conservent d'innombrables références à la Société des Nations. Celle-ci, M. Léon Bourgeois l'a dit expressément, a été l'organisme chargé de l'exécution des traités (1). Tâche un peu compromettante pour l'organisme qui avait à bâtir la paix. Ces références des traités au Pacte, certaines dispositions du Pacte lui-même et spécialement l'expression « Puissances alliées et associées » du préambule, ont été vivement critiquées. Elles ne pouvaient pas satisfaire les peuples vaincus en 1918, non plus au reste que les anciens neutres. Rien d'étonnant dès lors que ce fait ait été l'objet d'âpres réclamations et qu'aujourd'hui on demande avec insistance que soit opérée une séparation absolue entre le Covenant et les Traités.

Ce fut, certes, une faiblesse de la Société. Doit-on historiquement le regretter ? Nous ne le pensons pas. Tout d'abord, et le Gouvernement Néerlandais a mis en avant cette idée dans son Mémoire du 13 juillet 1934 (2) « il n'est pas excessif de dire que si on n'avait pas saisi cette occasion (la signature des Traités de Paix) il n'existerait pas encore de Société des Nations à l'heure actuelle » (3). Ensuite, si ces tâches d'exécution n'avaient pas été confiées à la Société, elles eussent été remplies directement par les Puissances victorieuses. L'intervention de Genève, où siégeaient plusieurs Etats neutres, ne fut-elle pas une garantie d'impartialité ?

(1) *J. O.*, 1920, p. 19.

(2) *J. O.*, 1934, p. 288.

(3) M. Jean Ray avait déjà fait cette remarque quelques années auparavant : : *Commentaire*, p. 21. La Presse néerlandaise a fait un large écho à cette partie du Mémoire : cf. *l'Algemeen Handelsblad* (Pays-Bas), 7 mai 1936.

(4). Le même Mémoire du Gouvernement des Pays-Bas le dit. Enfin, M. Jean Ray constate que, grâce à ces devoirs positifs, la Société des Nations s'est trouvée comme ancrée sur les réalités (5). La manière dont la Société a effectuée la liquidation de la Guerre, fut un témoignage de sa valeur et de son efficacité pratique.

Ce n'est pas d'ailleurs que parallèlement ce rattachement n'ait présenté de très graves inconvénients juridiques. M. Jean Ray, que je suis obligé de citer une fois de plus (Mais dès qu'on commente le Pacte ne doit-on pas faire appel à lui ?), analyse très profondément la situation imprécise et trouble dans laquelle se sont trouvés pendant les premières années après la Guerre les Etats vaincus, parties au Traité, et par conséquent signataires du Covenant, sans pour cela être Membres de la Société, ainsi que celle des Etats Membres non signataires des Traités de Paix (6).

Le grand inconvénient de la liaison entre le Pacte et les Traités de Paix est d'ordre psychologique, et il ne faut pas s'étonner que leur disjonction ait pu devenir une sorte de slogan. On peut dire qu'en dehors de la Petite Entente et de la France, qui ont peur d'ouvrir la porte à la révision, en dehors de certains neutres, Etats Nordiques et Pays-Bas qui craignent de voir naître des conflits européens si on ne s'appuie plus sur un statu-quo aussi ferme, l'unanimité des Gouvernements et plus encore des opinions se prononce pour la séparation du Pacte et des Traités de paix (7).

*
**

(4) Au surplus les Etats vaincus ne se sont-ils pas prévalus de la liaison entre le Pacte et les Traités lorsqu'ils y ont vu leur avantage ? Cf. Jean Ray : *Commentaire*, pp. 24-25.

(5) Jean Ray : *Commentaire*, p. 23.

(6) Jean Ray : *Commentaire*, pp. 23 sqq ; Sur les origines Américaines de la liaison entre le Pacte et les Traités de Paix : cf. Miller, 1, p. 76 sqq et le discours prononcé par M. Wilson, le 4 mars 1919, dans son recueil de Messages et Discours, p. 482.

(7) Le Gouvernement Allemand se prononce évidemment pour la séparation : cf. en particulier le plan de paix du 31 mars 1936 ; Dans les récentes consultations ou opinions émises à la Société : cf. Communication de l'Irak : *J. O.* 154, p. 23 ; de la Nouvelle Zélande : *ibid.*, p. 6 ; M. Guido Schmit (Autriche) : A. XVII 1936 ; M. Bruce (Australie) : A. XVII 1936, P., 29 sept. 1936 ; M. Mayard (Haïti) : A. 1936, P., 30 sept. 1936 ; M. Eden (Grande-Bretagne) : A. XVII, P., 25 sept. 1936.

Dans la littérature et l'opinion citons à titre d'exemple : de Auer : « Propositions pour la réforme du Pacte ». *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, pp. 167-168 ; Pr. Potman B. Potter : « Comments on the proposals of Dr De Auer », *ibid.*, p. 229 ; Yepes et Pereira da Silva : *Commentaire*, I, p. 33 : *La question de la réforme du Pacte*, Paris, Pedone, 1937, p. 14 et p. 24 ; M. Maurice de Gandillac : « La guerre des Plans de paix », *Esprit*, 1^{er} mai 1936, p. 207 ; Lord Davies : *Séances et travaux de l'Académie Diplomatique Internationale*, octobre 1936, p. 21 ; Mémoire préparatoire de la délégation française au Congrès mondial de la Jeunesse ; Sir John Fischer-Williams : « The Reform of the League » *Hungarian Quarterly*, 1936-1937, II, 2, p. 201 ; Voir sur cette question les remarques assez profondes de M. Kelsen : « Contribution à l'étude de la révision juridico-technique de la Société des Nations ». R.G.D.I.P., 1937, pp. 640-641.

Ce détachement est certainement plus facile maintenant qu'autrefois, pourvu qu'il soit bien entendu qu'il ne s'agit pas là d'une mesure illégale, étant donné la présence de l'article 19, de revision des Traités. Il est certain que « même si on procédait à cette suppression de compétence, il resterait que la Société des Nations pourrait encore connaître des violations des Traités de Paix, comme des violations de tout autre traité » (8). Il nous semble qu'à ce point de vue les craintes du Gouvernement Néerlandais étaient exagérées quand il écrivait dans son Mémoire de 1934 (9) : « Ceux qui préconisent de disjoindre les deux actes doivent se rendre compte des inconvénients auxquels on pourrait aboutir du fait que la base historique du Pacte aurait été rejetée comme défectueuse, sans qu'on se soit mis d'accord par ailleurs sur une nouvelle base. On risquerait, ou bien de voir disparaître la Société des Nations, ou de ne lui laisser qu'une existence diminuée, par la condamnation explicite de sa base historique ». Il ne s'agit pas de condamner la base historique de la Société des Nations, ni de remettre en question le *statu-quo*, et s'il devait en être ainsi nous comprendrions les réactions de prudence du Gouvernement néerlandais. Mais ce dont il s'agit, c'est d'éviter ce que peut avoir d'humiliant pour les anciens vaincus le rappel des traités. Ne plus donner, non plus, l'illusion souvent entretenue que la Société des Nations n'est qu'un instrument au service du maintien des traités. Ce dont il s'agit enfin, c'est de ne plus laisser d'institutions, qui devraient être durables, accrochées à des Traités dont on peut dire que du 7 mars 1936 au 30 septembre 1938 ils ont cessé d'exister.

Il reste une difficulté. Elle est d'ordre juridique. La Société tient des Traités un grand nombre de prérogatives (Mandats, Minorités, etc...) ; en cas de détachement, sur quoi désormais faire reposer leur exercice ? Si on a recours à un protocole, à un amendement ou à une déclaration, il faudra prendre bien soin de préciser ce point. D'une certaine manière le Pacte devra toujours se référer à ces traités. Il s'agit donc plus d'une manifestation de l'indépendance de la Société des Nations à l'égard des contingences historiques de son institution, que d'un véritable détachement.

Au surplus, aussi partisan que nous soyons de ce détachement, nous devons reconnaître qu'il ne résoudra pas un véritable problème, « le lien extérieur établi entre le Pacte et les traités de Paix, écrit le Baron de Freytag Loringhoven (10), est facile à supprimer. Seulement cela ne changerait rien à la situation objective. En effet, ce qui est infiniment plus important, c'est le lien intime, l'identité de l'esprit qui inspire les deux documents ». La remarque est in-

(8) De même le Dr Paul de Auer, dans son étude du *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, p. 168 : « Il va sans dire qu'en séparant le Pacte des Traités, on ne portera pas atteinte aux dispositions de ces traités, donc celles des dispositions qui sont en vigueur le resteront à l'avenir aussi ».

(9) *J. O.*, 1934, p. 288 ; cf. *Algemeen Handelsblad*, 2 octobre 1936 (Pays-Bas).

(10) Bon. de Freytag-Loringhoven : « Réforme de la S.D.N. ». *Volkerbund* (Conférence du Désarmement), 15 décembre 1933, p. 5.

juste, mais elle exprime une vérité : l'important ce n'est pas une référence aux Traités, l'important c'est qu'il existe un statu-quo établi par ces traités dont certains ne veulent pas.

Pourtant, pour toutes les raisons que nous avons énumérées, il nous semble désirable de procéder à une séparation déjà très étudiée au Sous-Comité spécial du Comité des Vingt-huit. Le détachement est un slogan, comme tel il a une importance psychologique : il faut en tenir compte.

Comment se fera le détachement ? les opinions sont très divergentes. Les uns proposent un Protocole spécial (11). Un tel protocole semblerait assez malencontreux : il devrait en effet être ratifié à l'unanimité. Autant dire qu'il ne serait jamais effectif, d'autres proposent de procéder par amendement (12) ; étant donné la lourdeur du mécanisme de l'Article 26 et l'exigence de ratifications, le système ne nous semble pas meilleur que celui du Protocole (13). Reste de recourir à une simple résolution de l'Assemblée, déclarant que le Pacte est dissocié des traités de paix, tout en précisant que la Société conserve les prérogatives qu'elle tient de ceux-ci. C'est ce que M. Jordan (Nouvelle Zélande) a proposé au Comité des Vingt-huit (14). Le tout est de trouver une formule qui ne puisse pas être considérée comme une annulation ou une répudiation des Traités de paix. La Société des Nations doit toujours pouvoir les évoquer contre les Etats qui contesteraient les prérogatives qu'elle en tient (15).

(11) Ligue Britannique pour la Société des Nations. Rapport du 28 janvier 1935 ; John Eppstein : « Towards a better League ». *Headway*, juin 1936 ; Paul de Auer : « Propositions pour la Réforme de la Société des Nations », N.C.Q., 1^{er} sept. 1936, pp. 116-117.

(12) Cf. en particulier Dr de Auer, *op. cit.*, qui non seulement envisage un protocole, mais des modifications rédactionnelles.

(13) Cf. Sir Arthur Salter : « Comments on the proposals of Dr de Auer » ; N.C.Q., sept. 1936, pp. 232-233.

(14) Comité des Vingt-huit. Séance du 10 septembre 1937. Cf. aussi Salvator de Madariaga : « Comments on the proposals of Dr de Auer » N.C.Q., sept. 1936, p. 217 et Nicolas Politis, *ibid.*, p. 222.

(15) La Presse polonaise a réagi assez vivement contre le détachement : Cf. *Czas*, 9 mai ; *Kurper Polski*, 10 mai ; *Glos Narodu*, 7 mai ; *Gazeta Polska*, 5 mai ; *Kurper Poranny*, 6 mai 1936.

CONCLUSION

CONCLUSION

DOIT-ON REFORMER LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ?

§ 1. — Doit-on reformer la Société des Nations ?

En examinant les causes de l'échec de la Société des Nations, nous sommes arrivés à cette conclusion : ce n'est pas par ses propres déficiences que la Société a succombé, c'est parce que on n'a pas su la mettre en œuvre. Le responsable ce n'est pas l'Institution, ce sont les hommes (1). Ceci commande notre attitude vis-à-vis de la réforme. Certes, nous croyons désirables certaines modifications, tel l'abandon de l'unanimité absolue dans l'Article 11, paragraphe 1. Il ne nous semble d'ailleurs pas que ce soit là une modification du Pacte. Une certaine décentralisation serait désirable, qui d'ailleurs s'opère d'elle-même. Mais ce n'est pas là le nœud du problème. Ce n'est pas le Pacte qui s'est montré inviable, et rien ne nous permet d'en condamner les stipulations. Ce qu'il faudrait, c'est qu'apparaisse l'esprit capable de donner valeur et vie à ces textes. Le Pacte n'a échoué que de n'avoir pas été appliqué.

Pourtant, nombre de Gouvernements, nombre d'auteurs, présentent la réforme comme urgente. D'une manière très générale, ce sont les partisans d'une Société des Nations purement diplomatique. Certes, on compte de brillantes exceptions

(1) Cette opinion a été exprimée à plusieurs reprises à la Société : Sejahbodi (Iran), A. 1936 XVI, P., p. 52 ; Barcia (Espagne), *J. O.*, 1936, p. 755 ; Titulesco (Roumanie), *J. O.*, 1936, p. 753 ; Monteiro (Portugal), A. 1936 XVI, P., p. 54 ; Blanck y Menoral (Cuba), A. 1936 XVII, 2 oct. 1936 ; Eden (Empire Britannique), A. 1936 XVII, 25 sept. 1936 ; Saavedra-Lamas (Argentine), A. 1936 XVII, 22 sept. 1936 ; Delbos (France), A. XVI 1936, P., p. 59 ; cette opinion est fréquente parmi les auteurs ou dans les journaux.

parmi les auteurs. C'est d'ailleurs leur rôle de chercher les modifications susceptibles d'améliorer le fonctionnement de la Société. Les intentions des Gouvernements sont moins pures. Ils veulent « adapter le Pacte au recul de la Société », autrement dit à son échec. La crainte d'avoir à faire face à leurs engagements contribue à leur attitude.

Et puis il y a les éternels « bouleverseurs ». L'Allemagne et l'Italie réclament à qui mieux mieux l'amenuisement du Pacte. On sait pourquoi. Elles ont trouvé un auxiliaire dans le Chili. Au Conseil en juin 1936, à l'Assemblée qui suivit immédiatement, à l'Assemblée de septembre, le Chili réclame avec instance la réforme de la Société. Au Comité des Vingt-Huit, il reprend son offensive. Et que ne propose-t-il pas ? La consultation des Etats qui se sont retirés, autrement dit (il faut parler clair), les ennemis de la Société. Une telle attitude se justifierait vis-à-vis des Etats-Unis : elle serait pourtant stérile. Mais que donnerait la consultation de l'Allemagne ou de l'Italie ? Ces Etats nous proposeraient de rendre la Société impuissante. S'ils y revenaient, ce serait avec leur esprit systématique de non collaboration internationale. On ne doit rien attendre d'eux.

La réforme de la Société des Nations nous apparaît inopportune. Le bruit même fait autour d'elle aura plus nui à la S.D.N. qu'elle ne l'aura servie. Sans doute, l'idée de réforme donna à l'opinion le moyen de « digérer », si j'ose ainsi m'exprimer, l'échec des sanctions. Les risques de désagrégation étaient si forts qu'il a fallu ce mouvement d'idées, l'espoir qu'il faisait naître pour empêcher la ruine de la Société des Nations. Aujourd'hui les esprits sont calmés. Une modification du Pacte ou de la Société serait inopportune. On ne bâtit rien dans le chaos. Le monde où nous vivons n'a ni le minimum de volonté de paix, ni la stabilité idéologique nécessaire pour bâtir ou pour rebâtir une institution internationale. On finira de ruiner ce qui existe sans rien pouvoir construire de nouveau (2).

(2) L'inopportunité de la réforme est affirmée par de nombreux Gouvernements : en particulier, les Gouvernements iranien, polonais, russe (*J. O.* 154, p. 47) ; Autrichien (*A.* 1936 XVII, 29 sept. 1936) ; Empire Britannique (M. Eden au Conseil, le 27 janvier 1938). Notons qu'avant d'être Premier Ministre M. Neville Chamberlain s'était montré assez favorable à la réforme, « pour ramener les devoirs de la Société à ses possibilités » (Discours prononcé au Club de 1900). Parmi les auteurs, MM. Titulesco et Spalaïkovitch se sont montrés particulièrement hostiles à la réforme pour cause d'inopportunité (*Académie Diplomatique Internationale, Séances et Travaux*, oct. 1936).

La réforme n'est pas seulement inopportune, elle est inutile (3). Nous l'avons dit plusieurs fois, nous le redisons encore. En face d'une crise du monde, on ne nous propose que de modifier une institution dont cette crise a entraîné l'échec. La Société soulève des craintes ? Mais une modification apaiserait-elle ces craintes ? On ne craint pas la Société, on craint la collaboration internationale, on craint la vraie paix, celle qui organise et ordonne.

Sans doute invoque-t-on en faveur de la réforme un argument psychologique : elle frapperait « l'homme de la rue ». Allez voir si « l'homme de la rue » serait frappé en Italie ou en Allemagne ! C'est toujours ce recours maladif à l'opinion publique, jusqu'à la servilité. Déjà en 1930, M. Pierre Cot invoquait ce motif pour qu'on opère la liaison entre le Pacte de Paris et le Covenant. A cette occasion, on a beaucoup ébranlé la Société sans aboutir à rien, ne recommençons pas.

Enfin sur quoi faire porter la réforme ? On parle bien de réforme, mais dès qu'il s'agit de l'effectuer, plus personne ne s'entend. Les uns veulent amputer le Pacte, d'autres le préciser, ajouter à son caractère coercitif. Une entente est impossible, sinon celle du compromis équivoque où on s'accorde sur les mots, faute de s'accorder sur le fond. Les récentes consultations ont montré des points de vue si diamétralement opposés qu'aucune réforme de structure n'est possible. Tout au plus peut-on adopter des réformes de pratique. Nous avons eu l'occasion d'en suggérer au cours de cette étude.

§ 2. — Comment réformer la Société des Nations ?

Une dernière raison milite pour nous faire douter du succès d'une réforme de la Société des Nations à l'heure actuelle : comment opérera-t-on pour la réformer ? Certes, beaucoup de moyens se présentent à l'esprit, et le Pacte prévoit en son Article 26 la possibilité d'amendements. Mais outre que cet Article exigerait une adaptation, car il n'est pas pleinement clair, il semble qu'aucun des procédés qu'on nous offre ne puisse donner d'heureux résultats.

(3) Le Gouvernement Néerlandais a bien marqué ce point en 1934 : *J. O.*, 1934, p. 288.

Éliminons tout de suite les propositions de refonte totale. Nous savons qu'au début de la Société, M. Alvarez, délégué du Chili, avait déjà fait une proposition en ce sens. De nouveau, le Chili a demandé, à peu de chose près, la rédaction d'un nouveau Pacte (4). Cette proposition que son délégué devait reprendre sous une forme plus atténuée à l'Assemblée de juillet (5), et avec plus de modération au mois d'octobre (6), rencontrera heureusement une très vive opposition, en particulier de la part de MM. Litvinov et Titulesco (7). Sans aller aussi loin que le Chili, certains Etats envisagent la réunion d'une conférence internationale pour examiner le Pacte (8). Nous savons que rien ne sortirait d'une telle conférence. Même si on doit envisager une consultation diplomatique des Etats qui se tiennent en dehors de la Société, un tel congrès ou des consultations trop manifestes n'aboutiraient à rien. La division du monde est trop grande pour qu'on puisset envisager une nouvelle Conférence de la Paix. Nous écartons aussi résolument la proposition néo-zélandaise de plébiscite international (9). Nous savons trop ce que signifient aujourd'hui les plébiscites pour y attacher la moindre importance. Qui peut parler sérieusement d'un plébiscite en Allemagne ou en U.R.S.S. sur la Société des Nations ?

Peu favorable nous apparaît aussi l'idée d'un protocole séparé (10). La ratification par tous les Etats Membres serait nécessaire, et nous savons combien il est difficile de l'obtenir. En outre, nous voyons mal quelle serait la portée juridique d'un tel protocole. On peut certes adopter par ce moyen de nouvelles dispositions, puisque l'Article 26 ne règle expressément que la question des ratifications, mais en quoi cela simplifierait le problème ? La grosse difficulté de la procédure des amendements réside dans la nécessité de la ratification par les deux tiers des Etats Membres. Un protocole spécial ne la résoudrait pas.

Cette question des ratifications est en effet la grosse diffi-

(4) *J. O.*, 1936, p. 752 sqq.

(5) *A.* 1936 XVI, P., p. 45.

(6) *A.* 1936 XVII, P., 2 oct. 1936.

(7) *J. O.*, 1936, p. 752.

(8) Galileo Solis (Panama), *A.* 1936 XVI, P., p. 31 ; d'une manière moins nette Jordan (Nouvelle-Zélande), *A.* 1936 XVII, P., 29 sept. 1936.

(9) *J. O.* 154, p. 6.

(10) Proposé par le Gouvernement de l'U.R.S.S. (*J. O.* 154, p. 10) ; l'idée est parfois mise en avant dans la littérature (Cf. de Auer : « La Réforme du Pacte », *New Commonwealth Quarterly*, sept. 1936, p. 165 ; de Madariaga : *ibid.*, p. 218 ; W. E. Rappard : *ibid.*, p. 231.

culté de la procédure des amendements, si forte qu'il ne semble pas qu'on puisse à l'heure actuelle adopter cette procédure, même si certains Etats la préconisent (11). Tout le monde garde présent à l'esprit le sort des amendements de 1921 ; une fois de plus on se trouvera en présence de deux textes, le texte amendé n'aura pas de valeur juridique, mais le texte primitif aura perdu toute valeur morale. Cette procédure est à écarter.

Reste l'interprétation des dispositions du Pacte, sans doute par une résolution de l'Assemblée. « Là encore nous trouvons en face de difficultés sérieuses, dit à la XVII^e Assemblée le délégué argentin, M. Cantilo (12) ; mon gouvernement reconnaît qu'il y a une marge qui peut être livrée au système des interprétations, mais ce ne peut être qu'une marge très étroite, qu'on ne saurait dépasser sans risque grave. On peut concevoir en effet et appliquer la simple interprétation du Pacte quand il s'agit, pour un cas exceptionnel d'urgence, d'une question purement réglementaire. Mais peut-on dire que nous avons devant nous de simples réformes de ce caractère à réaliser ? « En effet le Pacte ne dit pas qui a qualité pour son interprétation (13). Le Conseil et l'Assemblée disposent, certes, de l'interprétation « pratique » du Pacte, nécessaire à son application, mais rien ne leur accorde l'interprétation réglementaire. Ceci, les travaux préparatoires ne le montrent que trop clairement. L'Assemblée s'est pourtant lancée dans cette sorte d'interprétation en 1921, par ses fameuses Résolutions du 4 octobre. Elles n'ont qu'une valeur morale, et, dans la mesure où elles contredisent le Covenant, elles ne font que nuire à son autorité, sans pouvoir rien lui ajouter. Je crains que, si on se lance à nouveau dans la voie des interprétations, on ne se trouve dans la même impasse.

La Colombie propose qu'on confie d'une manière générale l'interprétation du Pacte à la Cour Permanente de Justice Internationale (14). L'idée n'est pas nouvelle, on a même pu se demander si l'Article 26 du Statut de la Cour ne lui conférerait pas ce pouvoir, puisqu'il lui donne compétence pour trancher les différends relatifs à l'interprétation d'un traité. Outre que le Pacte n'est pas un traité comme les autres, il faut remarquer

(11) Cf. *J. O.* 154, pp. 52-53. La plupart des Gouvernements se montrent hostiles à la procédure des amendements : *ibid.*, pp. 51-52.

(12) A. 1936 XVII, P., 30 sept. 1936.

(13) Sur ce point : Cf. Jean Ray : *Commentaire*, pp. 42-51.

(14) *J. O.* 154, p. 54.

que l'adhésion à la clause de l'Article 36 étant facultative, on peut se demander quelle serait la valeur de cette interprétation vis-à-vis des Etats membres qui n'y ont pas adhéré. Enfin, c'est très visiblement une interprétation pour l'application que la Cour peut donner en vertu de l'Article 36, et non une interprétation réglementaire. Mais cette interprétation occasionnelle la Cour la donne beaucoup plus simplement par la voie des Avis Consultatifs. Pour que la Cour puisse donner une interprétation réglementaire, il faudrait qu'un amendement à l'Article 14 du Pacte lui en donne le pouvoir.

L'interprétation du Pacte appartient certainement aux Etats Membres individuellement. C'est regrettable, mais c'est ainsi. A ce point de vue, la position de M. de Madariaga, proposant que les Etats fassent enregistrer une déclaration officielle, précisant la politique qu'ils entendent suivre vis-à-vis de l'Article 16 est correcte (15). Ne peut-on pas d'ailleurs, voir un précédent dans la déclaration qui forme l'Annexe F des Traités de Locarno ? Mais une telle interprétation doit se tenir strictement dans les limites des stipulations du Pacte. Elle ne peut en rien le modifier. En outre, cette procédure est dangereuse, car il est difficile d'empêcher l'abus que les Etats peuvent en faire. Rappelons-nous d'ailleurs les protestations que l'Annexe F des Traités de Locarno a soulevé à la Société des Nations (16).

Etant donné cette difficulté technique de la révision du Pacte, la réforme risque de mener la Société des Nations vers une impasse. Fatalement, et quel que soit le moyen employé, on aboutira à avoir deux textes, l'un modifiant le Pacte, qui faute de ratification, si on adopte la procédure des amendements, ou faute de valeur juridique des interprétations réglementaires du Pacte, n'aura qu'une autorité morale ; l'autre, le texte primitif, qui sans doute aura seul valeur juridique, mais qui par suite des amendements ou des interprétations n'aura plus d'autorité morale. Ce serait mettre la Société des Nations dans un cul-de-sac.

*
**

Cette question de la méthode à adopter a été très largement discutée au Comité des Vingt-Huit en sa séance du 18 décembre

(15) Cf. Michel Pobers : « Le projet de M. de Madariaga ». *Tribune des Nations*, 18 juin 1936.

(16) A. 1926, C. I, p. 25 sqq.

1937. Un rapport sur la question fut confié à M. Umana-Bernal. La question y a d'ailleurs revêtu un certain intérêt, puisque c'est parce qu'on ne suivait pas ses vues sur la consultation des Etats non membres que le Chili s'est retiré de la Société.

*
**

Nous ne croyons pas que la réforme de la Société des Nations puisse donner d'heureux résultats. Ce n'est pas qu'à nos yeux celle-ci doive rester figée. Mais la meilleure réforme d'une institution c'est la jurisprudence de ses organes. Les organes de la Société des Nations ne possèdent pas le pouvoir d'interprétation réglementaire, mais ils possèdent l'interprétation actuelle, et la somme des interprétations actuelles crée la jurisprudence. Cette réforme là, c'est la vie même. Déjà elle a transformé la Société des Nations. Nous pouvons mesurer la place qu'a prise celle-ci au vide que crée son échec. On a pu beaucoup en médire, ce que nous voyons depuis qu'elle s'est effacée — la guerre, la guerre partout, l'hypocrisie, l'intrigue — nous permet de mesurer ce que nous avons perdu avec l'abaissement de son prestige. Ses méthodes valaient quand même mieux que les méthodes « réalistes » de la foire d'empoigne internationale.

Le grand espoir, pour son relèvement, demeure, en dépit de tout, son organisation technique. Il faudrait la perfectionner sans cesse. Sans doute n'est-ce pas beaucoup, et une Société qui s'y limiterait n'aurait qu'une influence bien indirecte sur la vie internationale. Peut-être... Pourtant cette activité technique permet de la maintenir. Aujourd'hui que son activité politique est à peu près morte, elle la soutient. La Société est ainsi, si je puis dire, en veilleuse. Qu'on ne méprise pas cette vie restreinte. L'important c'est qu'il demeure une institution. Le jour où la situation internationale le permettra, où sera mort cet esprit de non-collaboration et ces nationalismes hideux qui sont la fin du monde, fatalement elle cristallisera autour d'elle la vie internationale renaissante. A travers sa jurisprudence, elle s'amendera elle-même, elle s'adaptera. Du seul fait qu'elle existera, elle redeviendra forte.

Je pense au mot de l'abbé Sieyès : « J'ai vécu ». Dans certaines tourmentes, ce qui importe c'est de vivre. Quand elles seront passées, il sera temps de reprendre la place usurpée. Ce

qu'il faut, c'est que passe la tourmente. C'est que tous, nous nous employions à ce qu'elle s'évanouisse. Nous l'avons dit, le problème de la crise et de la réforme de la Société des Nations est beaucoup plus politique que juridique. C'est surtout un problème moral. C'est le destin de l'homme, c'est la « taille de l'homme », comme dit Ramuz, qui sont en cause. La vie internationale suppose une restauration de l'homme. Et ici, chacun de nous doit œuvrer. Nous ne pouvons pas grand'chose sur les institutions, nous ne tenons pas les leviers de commande : nous pouvons être des hommes. Nous pouvons travailler à restaurer en nous et autour de nous la dignité humaine. Le jour où nous y réussirons, nous aurons fait beaucoup plus que ne le peuvent toutes les modifications du Pacte, pour restaurer la Société des Nations.

Vu :

Le Président de la Thèse,

A. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE.

Vu :

Le Doyen,

EMILE RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- A. ALVAREZ. — *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la Société des Nations*. Union Juridique Internationale, Presses Universitaires de France, Paris.
- J.-P. NOËL BAKER. — *The Geneva Protocol for the pacific settlement of international disputes*. London, King and sons, 1925.
- Paul BARANDON. — *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre*. Genève, Kundig ; Paris, Pedone, 1933.
- E. BOURQUIN. — *La Sécurité Collective*, d'après les travaux des VII^e et VIII^e Conférences des Hautes Etudes Internationales. Paris, 1934, Londres, 1935.
- BRAILSFORD. — *Towards a new League*. New Statesman Pamphlet, London.
- A. BREGMAN. — *La politique de la Pologne dans la Société des Nations*. Paris, Alcan, 1932.
- O. BRUCK. — *Les Sanctions en Droit International Public*. Paris, Pedone, 1933.
- BUSTAMANTE. — *La Cour Permanente de Justice Internationale*, Paris, Sirey, 1925.
- A. CAGNE. — *Le Secrétariat Général de la Société des Nations*. Thèse, Paris, 1936.
- Jean-Félix CHARVET. — *L'influence britannique dans la Société des Nations*. Paris, Rodstein, 1938.
- CODRESCO. — *La Petite Entente*. Paris, 1931.
- Cte DE COUDENHOVE-KALERGI. — *Panurope*. Paris, Delpuech, 1930.
- DEMORGNY. — *Danube et Adriatique*. Paris, 1934.
- *Danube et Adriatique en 1935*. Paris, 1936.
- DEUTSCHE LIGA FÜR VOLKERBUND. — *La crise de la confiance publique à l'égard de la Société des Nations*. Berlin, 1932.
- J. DIAMANDESCO. — *Le problème de l'Agression*. Paris, Pedone, 1936.
- D. DJOUROVITCH. — *Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise*. Paris, Jouve, 1928.
- St. DOTREMONT. — *L'Arbitrage international et le Conseil de la Société Nations*. Bruxelles, 1929.
- Georges ELES. — *Le principe de l'Unanimité dans la Société des Nations*. Paris, Pedone, 1935.
- FAUCHILLE. — *Traité de Droit International Public*. Paris, 1926.
- GALLUS. — *La mise en harmonie du Pacte de la S.D.N. avec le Pacte de Paris*. Paris, Editions Internationales, 1930.
- A. GARCIA ROBLES. — *Le Panaméricanisme et la politique de « bon voisinage »*. Paris, Editions Internationales, 1938.

- O. HOIJER. — *Le Pacte de la Société des Nations*, commentaire théorique et pratique. Paris, Spès, 1926.
- J. JEANNERET. — *Le rôle du Conseil de la Société des Nations d'après l'article 1 du Pacte*. Paris, Sirey, 1935.
- T. KOMARNIKI. — *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations*. Paris, Presses Universitaires, 1923.
- F. KORENITCH. — *L'article 10 du Pacte de la Société des Nations*. Paris, Bossuet, 1931.
- KUNZ. — *L'article 11 du Pacte de la Société des Nations*. La Haye, Recueil, 1932, I.
- Y. DE LA BRIÈRE. — *La Communauté des Puissances*, D'une Communauté inorganique à une Communauté organique. Paris, Beauchesne, 1932.
- A. DE LA PRADELLE. — *Cours à la Faculté de Droit de Paris*. 1931-32.
- L. LE FUR. — *Précis de Droit International Public*. Paris, Dalloz.
- L. LE FUR ET CHKLAVER. — *Recueil de textes de Droit International Public*. Paris, Dalloz.
- R. LÉONARD. — *Vers une organisation politique et juridique de l'Europe*. Paris, Rousseau, 1935.
- MANDELSTAM. — *Le Conflit italo-éthiopien devant la Société des Nations*. Paris, Sirey, 1937.
- M. MANOILESCO. — *Le siècle du Corporatisme*. Paris, Alcan, 1934.
- P. MICHAILIDES. — *La Neutralité et la Société des Nations*. Paris, Rodstein, 1933.
- M. MILITCH. — *Les attributions communes et les rapports du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations*. Paris, 1929.
- D.-H. MILLER. — *The drafting of the Covenant*. New-York, London, Putman's sons, 1928.
- MUNCH. — *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*. Copenhague, Oslo, Londres, Berlin, 1923.
- J. NANTET. — *Les Sanctions dans le Pacte de la Société des Nations*. Paris, Domat-Monchrestien, 1936.
- D. NEGULESCO. — *L'évolution de la procédure des Avis Consultatifs de la Cour Permanente de Justice Internationale*. La Haye, Recueil, 1936, III.
- V. PELLA. — *La criminalité collective des Etats et le Droit Pénal de l'avenir*. Bucarest, 1926.
- M. PEREZ GUERRERO. — *Les relations de l'Amérique latine avec la Société des Nations*. Paris, Pedone, 1936.
- N. POLITIS. — *Les nouvelles tendances du Droit International*. Paris, 1927.
- POPOVITCH. — *La composition du Conseil de la Société des Nations*. Lausanne, 1929.
- M. H. PREVOST. — *Les Commissions de l'Assemblée de la Société des Nations*. Paris, Pedone, 1936.
- W. RAAFAAT. — *Le problème de la sécurité internationale*. Paris, Pedone, 1930.
- M. RADOIKOVITCH. — *La révision des traités et le Pacte de la Société des Nations*. Paris, Pedone, 1930.
- Jean RAY. — *Commentaire du Pacte de la Société des Nations, selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société, et Suppléments I, II, III, IV*. Paris, Sirey, 1930.
- S. L. RISTITCH. — *L'Italie fasciste et la Société des Nations*. Paris, Rodstein, 1934.
- W. ROWAN-ROBINSON. — *Sanctions begone ! A plan and a plea for the reform of the League*. London, Clowes, 1936.

- V. H. RUTGERS. — *La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris*. La Haye, Recueil, 1931, IV.
- SALATA. — *Il Patto Mussolini*. Milano, Mondadori, 1933.
- G. SCELLE. — *Une crise de la Société des Nations*. Paris, 1927.
— *Précis de Droit des Gens*. Paris, 1932-34.
- W. SCHUCKING. — *Le développement du Pacte*. La Haye, Recueil, 1927, V.
- W. SCHUCKING ET H. WEHBERG. — *Die Satzung des Völkerbundes*. Berlin, 1924.
- C. VALENZIANI. — *Petite Histoire de la S.D.N.* Paris, Nouvelle Revue Critique, 1936.
- T. VORONOFF. — *L'Article 16 du Pacte de la Société des Nations*. Paris, Sirey, 1937.
- H. WEHBERG. — *Le Protocole de Genève*. La Haye, Recueil, 1925, II.
— *La Police Internationale*. La Haye, Recueil, 1934, II.
- J.-B. WHITTON. — *La Neutralité et la Société des Nations*. La Haye. Recueil, 1927, II.
- WIGNIOLLE. — *La Société des Nations et la révision des traités*. Thèse Lille, 1930.
- WITENBERG. — *L'Organisation judiciaire, la Procédure et la Sentence internationales*. Paris, Pedone, 1937.
- Q. WRIGHT ET G. KIDD. — *Reform of the League of Nations*. Geneva Special Studies, Genève, 1934.
- J.-M. YEPES. — *Le Panaméricanisme au point de vue historique, juridique et politique*. Paris, Editions Internationales, 1936.
- J.-M. YEPES ET PEREIRA DA SILVA. — *La question de la Réforme de la Société des Nations*. Paris, Pedone, 1937.
— *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des Statuts de l'Union Panaméricaine*. Paris, Pedone, 1934-35.
- A. ZIMMERN. — *L'Empire Britannique et la Société des Nations*. Paris, Gamber, 1930.
— *The League of Nations and the rule of law*. London, Mac Millan, 1936.
- L.-A. ZIMMERN. — *Must the League fail ?* London, Hopkinson, 1932.
- ZOUSMANN. — *Le Pacte à Quatre*. Paris, 1934.

ARTICLES

- ALVAREZ. — « La réforme du Pacte ». *Revue de Droit International*, 1937, n° 2, p. 497-520.
- ANONYME. — « Changing the Covenant », by an american correspondent. *Headway*, February 1934, p. 29.
— « Geneva and the League reform ». *The New Commonwealth*, March 1938, p. 106.
— « Sanctions must not go from the Covenant », by our Geneva correspondent. *Headway*, June 1936, p. 110
— « Per una riforma della Società delle Nazioni ». *Vita Internazionale*, Nov.-Déc. 1933, p. 117-124.
- ANTONESCO. — « Le fondement de la Société des Nations et la crise de cet organisme ». *Revue Internationale Française de Droit des Gens*, 1936, p. 217-253.
- A. ARGYROPOULO. — « La reforme du Pacte de la Société des Nations et le Pacte méditerranéen comme Pacte régional ». *Les Balkans*, 1936, p. 1-11.

- Duchess of ATHOLL. — « British opinion on the League ». *The Hungarian Quarterly*, vol. II, p. 26-36.
- P. DE AUER. — « Propositions pour la réforme du Pacte de la Société des Nations ». *The New Commonwealth Quarterly*, Sept. 1936, p. 111-216.
- BASDEVANT. — « La Sécurité Collective ». *Conciliation Internationale*, 1936, p. 325-355.
- BERBER. — « The Third Reich and the collective System ». *Problems of Peace*, 1937, p. 64-83.
- G. BERLIA. — « L'opinion française et le programme du New Commonwealth ». *The New Commonwealth*, June 1938, p. 171.
- S. BETHLEN. — « Hungary and the Reform of the League ». *The Hungarian Quarterly*, 1937, n° 2, p. 215-234.
- BLAKESLÉE. — « The Japanese Monroe Doctrine ». *Foreign Affairs*, 1932-33, p. 671-681.
- G. BRUNET. — « Les Fondements historiques de l'Union Européenne ». *Politique*, 1931, p. 792-811.
- Sir Robert BORDEN. — « Collective public Opinion ». *International Conciliation*, Déc. 1936.
- G. BOSCO. — « La Riforma della Società delle Nazioni ». *Rivista di Studi Internazionali*, 1936, p. 213-217.
- BOYLE. — « Towards a better League ». *Contemporary Review*, 1937, p. 405.
- J.-M. CANTILLO. — « La mise en œuvre des Principes du Pacte ». *Revue de Droit International de Sciences Diplomatique et Politique*, 1936, p. 198-203.
- J.-J. CHEVALIER. — « Sainte Alliance et Société des Nations ». *Revue de Droit International*, 1927, p. 9-40.
- M. COLOYANNI. — « Le Terrorisme et la création d'une Cour répressive internationale ». *Revue de Droit International*, 1935, I, p. 58.
- COMBE. — « Rapport à la Ligue Internationale pour la Paix et la Liberté ». *Etats-Unis d'Europe*, Janv. 1934.
- F. COPPOLA. — « Il Patto di Quattro ». *Politica*, anno XV, p. 257.
- P. COT. — « Armed Force and Air Police ». *The New Commonwealth*, 1935, p. 269-270.
- Lord DAVIES. — « La Réforme de la Société des Nations ». *Séances et Travaux de l'Académie Diplomatique Internationale*, Oct. 1936.
- J.-T. DELOS. — « Une année d'efforts, une année de heurts à la Société des Nations ». *La Vie Intellectuelle*, Oct. 1934, p. 47-80.
- « La crise de la Société des Nations ». *La Vie Intellectuelle*, Oct. 1933, p. 231-256.
- DONNEDIEU DE VABRES. — « La Répression Internationale du Terrorisme, Les Conventions de Genève ». *Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1938, p. 37-74.
- DUMONT. — « La Réforme de la Société des Nations ». *Académie diplomatique Internationale, Séances et Travaux*, Oct. 1936.
- C. EAGLETON. — « Reform of the Covenant of the League of Nations ». *American Political Science Review*, June 1937, p. 445-472.
- J. EPPSTEIN. — « Towards a better League ». *Headway*, June 1936, p. 112.
- R. ERICH. — « Le Protocole de Genève ». *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1924, p. 509-543.
- « Rapports entre le Pacte de la Société des Nations et le projet de traité d'assistance mutuelle ». *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1924, p. 1-12.

- EUSTATHIADES. — « La Répression du Terrorisme ». *Revue Générale de Droit International Public*, 1936, p. 385-415.
- G. FERRERO. — « The Future of the League ». *The Spectator*, May 1936, p. 971-982.
- BON DE FREYTAG-LORINGHOVEN. — « La Réforme de la Société des Nations ». *Volkerbund* (Conférence du Désarmement), 15 déc. 1933.
- G. GABRIELLI. — « La Réforme de la Société des Nations ». *Antieuropa*, Juglio-Aug. 1932, p. 474-481.
- V. GALLANZ. — « World Airways, why not ? » *Headway*, Feb. 1934.
- M. DE GANDILLAC. — « La Guerre des Plans de Paix ». *Esprit*, 1^{er} mai 1936, p. 199-209.
- E. GIRAUD. — « La Réforme de la Société des Nations ». *La Paix par le Droit*, Janv. 1937, p. 3.
- GOBLET. — « L'Opinion britannique devant les troubles du Continent et la Société des Nations ». *Revue Politique et Parlementaire*, 1933, p. 285-297.
- ST. HEALD ET R. L. BUELL. — « Action Collective et Neutralité ». *Conciliation Internationale*, 1936.
- HEILBRONNER. — « La Conférence du Désarmement en 1932 ». *Revue des Sciences Politiques*, 1933, p. 67-84.
- HUBBARD. — « The Cooperation of the United-States with the League of Nations, and with the International Labour Organisation ». *International Conciliation*, Nov. 1931, n° 274.
- M. O. HUDSON. — « Legal Effects of Unregistered Treaties in Practice, under Article 18 of the Covenant ». *American Journal of International Law*, 1934, p. 546-552.
- C. C. HYDE. — « The Revision of Treaties and of Settlements registered in Treaties ». *Hungarian Quarterly*, 1936-37, p. 203-212.
- J.-L. JACKS. — « Alexander Hamilton and the Reform of the League ». *International Conciliation*, Dec. 1936.
- « A Demilitarized League of Nations ». *International Conciliation*, Dec. 1936.
- C. W. JENKS. — « League of Nations — Amendment of the Covenant ». *British Year Book of International Law*, 1937, p. 159-162.
- KELSEN. — « Contribution à l'Etude de la Révision Juridico-Technique de la Société des Nations ». *Revue Générale de Droit International Public*, 1937, p. 625-681, 1938, p. 5-43 et 161-240.
- L. KOPELMANAS. — « L'Article 11 du Pacte de la Société des Nations ». *Revue Générale de Droit International Public*, 1935, p. 559-639.
- « The Problem of Aggression and the Prevention of War ». *American Journal of International Law*, 1937, p. 244-257.
- « La Société des Nations et le Conflit Italo-Ethiopien ». *Revue du Droit International*, 1937, p. 456.
- H. LA FONTAINE. — « Rapport Général de la Commission pour la Révision de la Société des Nations du Bureau International de la Paix ». *Mouvement Pacifiste*, Mars-Avril, 1935.
- H. LAUTERPATCH. — « The Covenant and the Higher Law ». *The British Year Book of Internationale Law*, 1936.
- A. DE LA PRADELLE. — « La réforme du Pacte ». *Revue de Droit International*, 1937, p. 462-473.
- L. LE FUR. — « La Réforme de la Société des Nations ». *Académie Diplomatique Internationale, Séances et Travaux*, Oct. 1936.
- « L'Avenir de la Société des Nations ». *Europe Centrale*, 1936, p. 364.

- « La Réforme du Pacte ». *Revue de Droit International*, 1937, p. 474-485.
- LORD LOTHIAN. — « New League or no League ». *International Conciliation*, Dec. 1936.
- LORD LYTTON. — « The Future of the League ». *The Spectator*, 1936, p. 923.
- LEMANUS. — « Justice, Security and the League of Nations ». *Hungarian Quarterly*, 1936-37, p. 213-225.
- L. M. — « La Réforme de la Société des Nations et l'Etranglement de la Paix ». *Politique*, 1936, p. 539-546.
- S. DE MADARIAGA. — « Comments on the Proposals of Dr. de Auer ». *New Commonwealth Quarterly*, Sept. 1936, p. 218.
- MANDELSTAM. — « L'Interprétation du Pacte selon les organes de la Société des Nations ». *Revue Générale de Droit International Public*, 1935, p. 241-292.
- G. DE MICHELIS. — « L'Autarchie Economique ». *Esprit International*, 1934, p. 377-389.
- E. MILCH. — « Internationalisation of Civil Aviation ». *Völkerbund* (Conférence du Désarmement), 6 Mai 1932.
- G. E. MODIGLIANI. — « Européiser la Société des Nations pour la Démocratiser ». *Problèmes de la Société des Nations*, 1^{er} Fév. 1929.
- R. B. MOWATT. — « The Reform of the League of Nations ». *Contemporary Review*, 1934, p. 545-556.
- NITIKINE. — « La Réforme de la Société des Nations ». *Académie Diplomatique Internationale*, Oct. 1936.
- G. OLIVIERI. — « La Riforma del Segretariato della Societa delle Nazioni ». *Politica*, Oct.-Déc. 1930, p. 144-159.
- W. D'ORMESSON. — « A Franco-British Conference on Collective security ». *International Student Service*, Genève, 1935.
- S. OSUSKY. — « La Réforme de la Société des Nations ». *Esprit International*, 1936, p. 307-330.
- PAPANASTASSIOU. — « Vers l'Union Balkanique ». *Conciliation Internationale*, 1934.
- E. PÉPIN. — « Travaux et Résultats de la Conférence Panaméricaine de Buenos-Aires ». *Affaires Etrangères*, 1937, p. 149-159.
- M. PERNOT. — « L'Italie et la Société des Nations ». *Europe Nouvelle*, 16 Déc. 1933.
- J. DU PLESSIS. — « Société des Nations ou Empire Universel ? ». *La Vie Intellectuelle*, Fév. 1937, p. 381-399.
- M. POBERS. — « Le Projet de M. de Madariaga ». *Tribune des Nations*, 18 Juin 1936.
- « Les Fondements de la Sécurité Collective ». *Tribune des Nations*, 10 Juin 1937.
- N. POLITIS. — « Comments on the Proposals of Dr de Auer ». *New Commonwealth Quarterly*, Sept. 1936, p. 223.
- « Les Accords de Locarno ». *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1925, p. 715-751.
- « Souveraineté et Police Internationale ». *New Commonwealth Quarterly*, 1935-36, p. 215-223 et 321-328.
- P. B. POTTER. — « Reform of the League ». *Problems of Peace*, 1937, pp. 198-212.
- J. L. PUECH. — « Bases Régionales de la S.D.N. ? Etats Unis d'Europe ? ». *Paix par le Droit*, Fév. 1928, pp. 83-92.

- C RAMNICEANO-FRASSINE. — « L'Unanimité Absolue des Voix, Condition Indispensable pour la Révision des Traités dans le Cadre de la Société des Nations ». *Revue de Droit International, de Sciences Diplomatique et Politique*, 1937, pp. 9-25 et 114-125.
- J. RAY. — « L'Eventuelle Réforme de la Société des Nations ». *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1936, pp. 225-257.
- LORD RENNEL. — « La Réforme de la Société des Nations ». *Académie Diplomatique Internationale, Séances et Travaux*, Oct. 1936.
- G. RIOU. — « A French View of the League of Nations ». *Problems of Peace*, pp. 28-41.
- H. ROLIN. — « La Révision du Pacte de la Société des Nations ». *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1921, pp. 57-66.
- ROUSSEAU. — « Le Conflit Italo-Ethiopien ». *Revue Générale de Droit International Public*, 1936, pp. 546-588 ; 1937, pp. 162-198, 291-329, 681-728 ; 1938, pp. 53-123.
- Sir Arthur SALTER. — « Comments on the Proposals of Dr de Auer ». *New Commonwealth Quarterly*, Sept. 1936, p. 233.
- G. SCELLE. — « La Réforme du Pacte ». *Revue du Droit International*, 1937, pp. 486-496.
- « Essai sur la Crise de la Société des Nations et ses Remèdes ». *Esprit International*, 1934, pp. 163-183.
- « Essai Relatif à l'Union Européenne ». *Revue Générale de Droit International Public*, 1931, pp. 520-563.
- « Agression et Légitime Défense dans les Rapports Internationaux ». *Esprit International*, 1936, pp. 372-394.
- G. SOFRONIE. — « Les Etats à Intérêts limités et la Réforme du Pacte ». *Revue de Droit International de Sciences Diplomatique et Politique*, 1938, pp. 1-8.
- SPALAIKOVITCH. — « La Réforme de la Société des Nations ». *Académie Diplomatique Internationale, Séances et Travaux*, Oct. 1936.
- W. STEED. — « The Reform of the Covenant ». *Headway*, Fév. 1934, p. 26.
- P. STRUYE. — « Faut-il Réformer la Société des Nations ? ». *Société des Nations*, Bruxelles, Fév. 1934.
- STUMHAL. — « La Démocratisation de la Société des Nations ». *Problèmes de la Société des Nations*, 1^{er} Déc. 1928.
- A. DE SZECULA. — « Pour la Réforme de la Société des Nations ». *Esprit*, Mai 1936, pp. 210-219.
- TEMPERLEY. — « Comments on the Proposals of Dr de Auer ». *New Commonwealth Quarterly*, Sept. 1936, p. 238.
- TITULESCO. — « Une Nouvelle Conception de la Société des Nations ». *Europe Centrale*, 1937, N° 3-4, p. 94.
- H. J. TOBIN. — « The Small States and the League ». *The Hungarian Quarterly*, vol. II, pp. 37-44.
- UNDEN. — « La Société des Nations et sa Transformation ». *Völkerbund* (Lausanne), Avril 1934.
- WANG. — « The Panasiatic Doctrine of Japon ». *Foreign Affairs*, 1934-35, pp. 59-67.
- WEBSTER. — « Is Revision Possible or Desiderable ? ». *Headway*, Feb. 1934, p. 31.
- H. WEHBERG. — « Der Kampf um die Reform des Völkerbundes ». *Friedenswarte*, 1934, pp. 49-66 et 99-112.
- Sir John F. WILLIAMS. — « The League and Unanimity ». *Headway*, Nov. 1932, p. 209.
- « The League of Nations and Unanimity ». *American Journal of International Law*, 1925, pp. 475-488.

- « The Reform of the Covenant of the League ». *The Hungarian Quarterly*, 1936-37, pp. 195-202.
- J. M. YEPES. — « La Réforme du Pacte ». *Revue du Droit International*, 1937, pp. 521-536.
- Sir Alfred ZIMMERN. — « L'Avenir de la Société des Nations ». *Esprit International*, 1936, pp. 3-19.

RECUEILS D'ARTICLES DE PRESSE

- Ministère des Affaires Etrangères*, Bulletin Quotidien de la Presse Etrangère.
- Société des Nations*, Section d'Information, Recueil d'Articles de Presse Sélectionnés.

DOCUMENTS

- ACTES DES ASSEMBLÉES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.
- JOURNAL OFFICIEL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.
- SUPPLÉMENTS SPÉCIAUX AU JOURNAL OFFICIEL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.
- SÉRIE DES PUBLICATIONS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.
- DOCUMENTS DE LA COMMISSION PRÉPARATOIRE DE LA CONFÉRENCE DU
DÉSARMEMENT.
- DOCUMENTS DE LA CONFÉRENCE POUR LA LIMITATION ET LA RÉDUCTION DES
ARMEMENTS.
- DOCUMENTS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — ESQUISSE HISTORIQUE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS	6
CHAPITRE II. — CAUSES DES CRISES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.	12
§ 1. — <i>Défauts de la Société des Nations qui ont pu contribuer à son échec</i>	12
§ 2. — <i>Causes d'échec extérieures à la Société des Nations</i>	15
a) Régression du fait social international.....	15
b) Cause principale de l'échec : on n'a pas su mettre en œuvre la Société	19

PREMIÈRE PARTIE

La lutte entre les tendances diplomatique et institutionnelle

PREMIÈRE SECTION. — L'ABOLITION DE LA GUERRE.,	29
CHAPITRE PREMIER. — LE DÉVELOPPEMENT DES PROCÉDURES PACIFIQUES	31
A) Caractère « imparfait » du Pacte	31
§ 1. — <i>Améliorations apportées par la jurisprudence de la Société des Nations aux voies pacifiques de recours</i>	33
A) Conditions pour se constituer partie.....	33
B) Le risque de rupture.....	35
§ 2. — <i>Efforts pour compléter le Pacte</i>	39
A) Efforts pour combler les lacunes.....	40
a) L'article 15, § 8	40
b) L'article 13, § 2	45

B) Création de degrés d'appel	48
a) Dans l'arbitrage	48
b) Constitution de degrés d'appel dans la conciliation	51
C) Création d'une Cour Politique.....	55
D) Création d'une Cour Pénale Internationale.....	57
E) La marche vers le règlement pacifique obligatoire.	64
a) Le protocole de Genève	65
α) Origine et précédents	65
β) Extension de la compétence obligatoire de la C.P.J.I.	67
γ) Le protocole complète le mécanisme de l'Article 15	68
δ) Les lacunes du protocole.....	71
b) Les Actes de Locarno	74
c) Efforts du Comité d'arbitrage et de sécurité.	77
d) La mise en harmonie du pacte de la Société des Nations avec le pacte de Paris.....	80
e) Les procédures pacifiques dans les récents projets de réforme de la Société.....	87
§ 3. — <i>Les demandes d'Avis consultatifs à la Cour permanente de Justice Internationale</i>	89
§ 4. — <i>L'exécution des sentences</i>	95

CHAPITRE II. — L'INTERDICTION ABSOLUE DE RECOURIR A LA GUERRE	104
A) Les efforts vers l'interdiction générale de la guerre antérieurs au Pacte Briand-Kellogg.....	106
B) La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte Briand-Kellogg	108
a) Première Période	109
b) Deuxième Période	111
C) Le problème des réserves	115
D) Les réformes proposées	119
E) Les propositions récentes de reprise de la mise en harmonie	122

DEUXIÈME SECTION. — LA GARANTIE TERRITORIALE ET LA RÉVISION DES TRAITÉS

CHAPITRE PREMIER. — LA GARANTIE DE L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE ET DE L'INDÉPENDANCE POLITIQUE	129
---	-----

	Pages
§ 1. — Les projets de réforme de l'Article 10.....	130
a) Les amendements canadiens	130
b) Historique de l'Article 10 dans le développe- ment du Pacte	137
c) L'Article 10 et les projets actuels.....	139
§ 2. — <i>L'avenir de l'Article 10</i>	141
a) Mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte Argentin.....	141
b) L'Article 10 et la non-intervention en Espa- gne.	144
§ 3. — <i>Questions particulières relatives à l'Article 10..</i>	145
a) Les interprétations de l'Article 10	145
b) L'Article 10 et le problème de l'agression...	148
c) Le rôle du Conseil	150
CHAPITRE II. — LA RÉVISION DES TRAITÉS.....	153
§ 1. — <i>L'Article 19 et le révisionnisme international..</i>	155
§ 2. — <i>Réformes techniques de l'Article 19</i>	164
a) L'Article 19 et l'unanimité.....	164
b) Création d'une Cour pour l'examen des trai- tés inapplicables	166
c) Institution de sanctions à l'Article 19	168
TROISIÈME SECTION. — LA PRÉVENTION DE LA GUERRE	171
CHAPITRE PREMIER. — LES MESURES PRÉVENTIVES.....	173
§ 1. — <i>La confusion entre les deux alinéas de l'Article 11</i>	173
§ 2. — <i>L'unanimité dans l'Article 11</i>	179
§ 3. — <i>Les mesures conservatoires et préventives</i>	185
A) Rôle du Conseil	185
a) Caractère obligatoire des décisions du Conseil.	185
b) Pouvoir du Conseil de se saisir lui-même...	186
B) Les mesures conservatoires à prendre en vertu de l'Article 11	187
a) Les mesures conservatoires	187
b) Mesures préventives diverses	188

	Pages
§ 4. — <i>Liaison de l'Article 11 avec certains autres articles</i>	189
a) <i>Liaison avec l'Article 16</i>	189
b) <i>Liaison avec l'Article 8</i>	189
CHAPITRE II. — LE DÉSARMEMENT	191
§ 1. — <i>Le développement du Pacte</i>	191
§ 2. — <i>Les organes du désarmement</i>	194
CHAPITRE III. — L'ENREGISTREMENT ET LE CONTRÔLE DES TRAITÉS	197
§ 1. — <i>Le développement du Pacte</i>	198
§ 2. — <i>La sanction de l'enregistrement</i>	200
§ 3. — <i>Le contrôle des traités par la Société des Nations</i> ..	203
QUATRIÈME SECTION. — LES SANCTIONS	205
CHAPITRE PREMIER. — LES SANCTIONS ET LE DÉVELOPPEMENT DU PACTE	207
§ 1. — <i>Le développement du Pacte</i>	207
§ 2. — <i>Doit-on maintenir les Sanctions ?</i>	223
§ 3. — <i>Moyens généraux d'adaptation des mesures coercitives</i>	232
CHAPITRE II. — LA CONSTATATION DE RUPTURE, LA DÉFINITION DE L'AGRESSION ET LA DÉTERMINATION DE L'AGRESSEUR	235
§ 1. — <i>La définition de l'agression</i>	235
a) <i>La méthode : critères souples et critères rigides</i>	236
b) <i>Efforts pour élaborer une définition de l'agression</i>	239
§ 2. — <i>La constatation des faits d'agression</i>	246
§ 3. — <i>La détermination de l'agresseur</i>	249
a) <i>Détermination individuelle ou détermination par les organes de la Société des Nations ?</i> ..	249
b) <i>La détermination de l'agresseur et le problème de l'unanimité</i>	253
c) <i>Détermination de l'agresseur par un organe autre que le Conseil ou l'Assemblée</i>	254

	Pages
CHAPITRE III. — L'APPLICATION DES SANCTIONS.....	258
§ 1. — <i>Qui doit appliquer les sanctions ?</i>	258
§ 2. — <i>Les sanctions applicables</i>	261
A) Sanctions passives	261
a) Sanctions morales	261
b) Sanctions diplomatiques	263
c) Sanctions économiques	264
a) Sanctions économiques directes	265
b) Sanctions économiques indirectes	269
B) L'assistance à l'Etat attaqué	274
a) Assistance économique et financière.....	274
b) Assistance militaire	279
C) Sanctions punitives	283
a) Les sanctions punitives	283
b) L'exclusion	286
D) Le droit de passage des troupes.....	287
§ 3. — <i>La gradation des sanctions</i>	289
A) La gradation des sanctions.....	289
B) Rapport entre les sanctions militaires et les sanctions économiques	293
§ 4. — <i>L'automatisme des sanctions</i>	295
§ 5. — <i>La préparation à l'avance des sanctions</i>	298
A) La préparation individuelle des sanctions.....	298
B) La préparation collective des sanctions	300
a) Création d'organismes spéciaux	303
C) Création d'une force militaire permanente au service de la Société des Nations	304
CHAPITRE IV. — LE CARACTÈRE OBLIGATOIRE DE LA PARTICIPATION AUX SANCTIONS	309
§ 1. — <i>Possibilités d'exceptions</i>	309
§ 2. — <i>La neutralité</i>	311
§ 3. — <i>Le système régional</i>	313
Appendice : Participation des Etats non-membres.....	317
Appendice : Liaison entre l'Article 16 et certains autres articles	319
§ 1. — <i>Liaison avec l'Article 8</i>	319
§ 2. — <i>Liaison avec l'Article 19</i>	320
§ 3. — <i>Liaison avec l'Article 11</i>	321

	Pages
CINQUIÈME SECTION. — LA RÈGLE DE L'UNANIMITÉ..	323
CHAPITRE PREMIER. — LA RÈGLE DE L'UNANIMITÉ.....	325
§ 1. — <i>L'abolition générale de la règle</i>	329
§ 2. — <i>Le vote et la ratification des amendements et des conventions.</i>	336
SIXIÈME SECTION. — LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL.....	343
CHAPITRE PREMIER. — LES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX.	347
§ 1. — <i>Caractère international du fonctionnaire</i>	347
a) Le recrutement	347
b) Le caractère international du fonctionnaire.	350
§ 2. — <i>Le statut du fonctionnaire international</i>	352
a) Garanties de durée.....	353
b) L'avancement	354
c) Avantages pécuniaires	355
CHAPITRE II. — LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL	357
a) Durée	358
b) Autorité	359
c) Responsabilité	360

DEUXIÈME PARTIE

Hiérarchie et démocratie dans la Société des Nations

CHAPITRE PREMIER. — LA COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE.....	367
§ 1. — <i>Indépendance des délégués vis-à-vis de leur Gouvernement</i>	367
§ 2. — <i>Le parlementarisme international</i>	369
§ 3. — <i>Représentation de certaines forces internationales à l'Assemblée</i>	370
CHAPITRE II. — LA COMPOSITION DU CONSEIL	375
§ 1. — <i>Suppression des Membres permanents</i>	377
§ 2. — <i>Nombre respectif des Membres permanents et temporaires</i>	378
a) Antérieurement à 1926.....	378
b) La crise de 1926	380
c) Depuis 1926	382

	Pages
§ 3. — <i>Questions relatives au système d'élection</i>	383
a) Doit-on instituer un tour de rôle	384
b) La non-rééligibilité	385
c) La durée du mandat	386
d) Le régionalisme dans la répartition des sièges	387
e) La représentation proportionnelle	389
CHAPITRE III. — LA RÉACTION HIÉRARCHIQUE (Le Pacte de Rome)	390
CHAPITRE IV. — LES RAPPORTS DU CONSEIL ET DE L'ASSEMBLÉE	396
§ 1. — <i>Contrôle de l'Assemblée sur le Conseil</i>	398
a) Essai de contrôle sur les attributions propres du Conseil	398
b) Problème des attributions concurrentes de l'Assemblée et du Conseil	400
c) Le rapport annuel	403
d) Le contrôle par les finances	404
e) Augmentation du nombre des Membres non-permanents du Conseil	406
§ 2. — <i>L'effacement du Conseil</i>	408

TROISIÈME PARTIE

Universalité, régionalisme

PREMIÈRE SECTION. — <i>L'UNIVERSALITÉ</i>	419
CHAPITRE PREMIER. — ABSORPTION DE TOUTE LA VIE INTERNATIONALE PAR LA SOCIÉTÉ DES NATIONS	421
§ 1. — <i>Absorption selon l'Article 23</i>	421
§ 2. — <i>Absorption selon l'Article 24</i>	425
§ 3. — <i>L'activité économique de la Société des Nations</i>	427
CHAPITRE II. — LA COLLABORATION AVEC LES ETATS NON-MEMBRES	430
§ 1. — <i>Modalités de la collaboration</i>	431
§ 2. — <i>Comment développer la collaboration ?</i>	433
CHAPITRE III. — L'ADMISSION DES ETATS DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LEUR SORTIE	436
§ 1. — <i>L'admission</i>	436
§ 2. — <i>La sortie</i>	445

	Pages
DEUXIÈME SECTION. — <i>LE RÉGIONALISME INTERNATIONAL</i>	449
CHAPITRE PREMIER. — <i>LE RÉGIONALISME INTERNATIONAL</i>	451
a) Arguments en faveur du régionalisme international	453
b) Arguments contre le régionalisme international	455
c) Conclusion	457
CHAPITRE II. — <i>LE RÉGIONALISME DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS</i>	459
§ 1. — <i>Formation des groupes</i>	461
A) L'Empire Britannique	462
B) L'Amérique latine	464
C) La Petite Entente	467
D) Les Etats du Nord et le groupe des « Neutres » ..	470
E) L'Union Balkanique	472
§ 2. — <i>Le régionalisme dans les organismes de la Société des Nations</i>	475
a) Le régionalisme à l'Assemblée	476
b) Le régionalisme au Conseil	477
c) Le régionalisme au Secrétariat	479
§ 3. — <i>Le régionalisme dans la sécurité collective</i>	480
A) Les Ententes régionales	480
B) Garanties pour que ces Ententes ne dégénèrent pas en alliances	484
CHAPITRE III. — <i>LE CONTINENTALISME</i>	490
§ 1. — <i>Le Panaméricanisme</i>	492
§ 2. — <i>L'Union Européenne</i>	496

APPENDICE

LA SÉPARATION DU PACTE ET DES TRAITÉS DE PAIX	507
---	-----

CONCLUSION

CHAPITRE PREMIER. — <i>DOIT-ON RÉFORMER LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ?</i>	513
§ 1. — <i>Doit-on réformer la Société des Nations ?</i>	513
§ 2. — <i>Comment réformer la Société des Nations ?</i>	515

BIBLIOGRAPHIE

